



**FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Mestrado em Governação e Administração Pública**

**Dissertação Final**

**O CONTRIBUTO DO SISTAFE NA REDUÇÃO DE CASOS DE DESVIO DE  
FUNDOS PÚBLICOS NO PERÍODO DE 2012-2016**

Autora:

**Lúcia Raquel de Angélica Mandlate**

Supervisor:

**José Jaime Macuane, PhD (Professor Assosiado)**

**Maputo, Junho de 2018**

**O contributo do SISTAFE na redução de casos de desvio de fundos públicos (2012-2016)**

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Mestre em Governação e Administração Pública no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane.

**Mestranda:** Lúcia Raquel de Angélica Mandlate

**Supervisor:** José Jaime Macuane, PhD

Maputo, 2018

**O Júri**

**O Presidente**

**O Supervisor**

**O Oponente**

**Data**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_/\_\_\_/ 2018

## Índice Geral

Declaração de honra .....	i
Dedicatória.....	ii
Agradecimento.....	iii
Lista de siglas .....	iv
Resumo .....	vi
Abstract.....	vii
1. INTRODUÇÃO .....	1
1.1. Contextualização .....	1
1.2. Justificativa do Estudo.....	6
1.3. Problematização.....	9
1.4. Objectivos.....	13
1.4.1. Geral.....	13
1.4.2. Específicos.....	14
1.5. Apresentação da estrutura do trabalho.....	14
2. REFORMA DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E O PAPEL DO SISTAFE .....	16
2.1. Elementos da reforma de GFP que contribuem para o combate à corrupção..	16
2.2. Importância dos Órgãos de Controlo Interno .....	20
2.3. Para uma operacionalidade efectiva dos OCl .....	23
3. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL.....	27
3.1. Quadro de teorias .....	27
3.1.1. Teoria económica sobre a corrupção .....	27
3.1.2. Teoria da Agência ou Agente-Principal .....	27
3.2. Quadro de conceitos .....	29
3.2.1. Finanças públicas .....	29
3.2.2. Corrupção .....	30
3.2.3. Desvio de fundos .....	31
3.2.4. Controlo .....	31
3.2.5. Controlo interno .....	32

3.2.6.	Auditoria .....	34
3.2.7.	Prestação de contas (accountability) .....	36
3.2.8.	Monitoria .....	37
4.	METODOLOGIA .....	39
4.1.	Tipo de estudo.....	39
4.2.	Amostra e tipo de amostragem .....	40
4.3.	Métodos e técnicas de recolha de dados .....	40
4.4.	Limitações.....	42
4.5.	Hipóteses, Variável independente e dependente .....	42
4.6.	Operacionalização das Hipóteses.....	43
4.7.	Tratamento, análise, interpretação dos dados do campo.....	44
5.	APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	46
5.1.	Relação entre corrupção, reformas na GFP, e-SISTAFE e Órgãos de Controlo Interno, na Administração Pública.....	46
5.2.	Descrição dos OCI, considerando o nível organizacional, de independência financeira e funcional .....	52
5.3.	Contributo do SISTAFE .....	55
6.	CONCLUSÕES .....	68
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	71
	APÊNDICES .....	LXXVIII
	Apêndice 1: Guião da Entrevista semi-estruturada para Ministério das Finanças e o Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças .....	LXXVIII
	Apêndice 2: Guião da Entrevista semi-estruturada para Tribunal Adminiatrativo ....	LXXXII
	Apêndice 3: Guião da Entrevista semi-estruturada para Gabinete de Combate à Corrupção.....	LXXXVII
	ANEXOS .....	XCIII
	Anexo 1: Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República (Maio 2012).....	XCIV
	Anexo 2: Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República (Abril 2013).....	XCV
	Anexo 3: Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República (Abril 2014).....	XCVI

Anexo 4: Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República (Maio 2015).....	XCVII
Anexo 5: Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República (Junho 2016).....	XCVIII

## **Declaração de honra**

Declaro que este trabalho nunca foi apresentado na sua essência para a obtenção de qualquer grau acadêmico, pois constitui o resultado de uma investigação individual, com a devida apresentação das referências bibliográficas e as respectivas fontes. Entretanto, qualquer semelhança com outros trabalhos, que eventualmente tenham sido publicados não passará de mera coincidência indeliberada.

## **Dedicatória**

Dedico este trabalho aos meus pais Ernesto Mandlate e Antífona Mandlate, que são o meu porto seguro, aqueles que sempre apoiaram o meu sonho de me tornar Mestre e fizeram que acreditasse em mim.

## **Agradecimento**

Agradeço a DEUS mestre da vida, do universo, fonte da inteligência e meu eterno guia.

Ao meu Supervisor Professor Doutor José Jaime Macuane, que com a sua exigência ajudou-me a acreditar mais em mim e pelo seu espírito de abertura e disponibilidade manifestado na orientação deste trabalho de pesquisa

Agradeço igualmente ao meu esposo, José Lucas Pontavida, por todo apoio desde o momento que decidi seguir o meu sonho, às minhas filhas Rita e Angélica Pontavida por terem aceitado as minhas ausências e pelo sacrifício de fazerem-se à estrada todas as noites, de regresso a casa, aos meus irmãos Pedro e Ivânia Mandlate e à minha prima Verónica Mandua por terem cuidado das sobrinhas enquanto eu assistia as aulas, buscando o grau de Mestre que tanto almejei.

O meu agradecimento estende-se aos meus amigos e colegas do curso de Mestrado, aos meus professores, às minhas amigas e aos meus colegas de trabalho.

Este trabalho não teria sido possível sem a abertura das instituições públicas pesquisadas, incluindo a minha da qual sou colaboradora.

A todas estas pessoas singulares e colectivas que directa ou indirectamente contribuíram para o meu sucesso na carreira estudantil, vai o meu MUITO OBRIGADA.



## **Lista de siglas**

BIP – Produto Interno Bruto

CEDSIF – Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças

CIP – Centro de Integridade Pública

CRM – Constituição da República de Moçambique

CUT – Conta Única do Tesouro

EGRSP – Estratégia Global da Reforma do Sector Público

ERDAP – Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública

GCCC – Gabinete Central de Combate à Corrupção

GFP – Gestão de Finanças Públicas

MEX - Modulo de Execução Orçamental

MEO – Modulo de Elaboração Orçamental

MSP – Modulo de Salários e Pensões

NICs-SP (Normas Internacionais de Contabilidade para o Sector Público)

NIRFs (Normas Internacionais de Relato Financeiro)

OCI – Órgãos de Controlo Interno

OCE- Órgãos de Controlo Externo

ODAMOZ - Ajuda Exterior a Moçambique/ ODA Mozambique (base de dados)

OECI – Organismos Estratégicos de Controlo Interno

ONU – Organização das Nações Unidas

PARP – Plano de Acção para Redução da Pobreza

SISTAFE – Sistema de Administração Financeira do Estado

e-SISTAFE – plataforma electrónica do Sistema de Administração Financeira do Estado

UACPCC – União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção

UNCAC – Unidas Contra a Corrupção

## **Resumo**

O presente trabalho tem como principal objectivo reflectir sobre o contributo do Sistema de Administração Financeira do Estado, assim como avaliar o contributo dos Órgãos de Controlo Interno na redução de crimes de desvio de fundos públicos, no período 2012 a 2016. Para o seu alcance, recorreu-se aos seguintes métodos: revisão da literatura, análise dos dados resultantes das entrevistas e dos relatórios da Procuradoria-Geral da República (PGR) e entrevista semi-estruturada feita a uma amostra de 10 funcionários seleccionados por conveniência, dos quais três estão afectos à Inspeção Geral das Finanças, quatro ao Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças, dois à Direcção Nacional de Contabilidade Pública e um ao Gabinete Central de Combate à Corrupção. Os dados recolhidos inferem que, no período do estudo, 2012 a 2016, foram verificados significativos progressos quanto à mobilização de fundos públicos, execução do orçamento e realização de despesas e respectiva contabilização, por estas operações terem sido realizadas de forma credível, abrangente e transparente. O e-SISTAFE melhorou a gestão da Conta Geral do Estado, no controlo da execução, gestão ou aplicação do Orçamento do Estado. No período considerado, estabeleceu-se a conexão e-SISTAFE em 129 Distritos, envolvendo-se mais de 631 Unidades Gestoras Beneficiária, o que muito contribuiu para a transparência na gestão de finanças públicas. Ademais, foram criados mecanismos legais que garantem o direito ao acesso à informação para qualquer cidadão. Pelas razões anteriormente expostas, o contributo do SISTAFE pode ser considerado positivo. De salientar que estes resultados são consequência das reformas no sector das finanças públicas e da aplicação de estratégias anti-corrupção, suportadas pelo e-SISTAFE e pelo bom desempenho dos Órgãos de Controlo Interno, na gestão de fundos públicos a partir da Conta Única do Tesouro. Portanto, este estudo mostra que, no período 2012 a 2016, o SISTAFE e o desempenho dos Órgãos de Controlo Interno e externo resultou efectivamente na prevenção e no combate à corrupção, no quadro da Gestão de Finanças Públicas, embora não tenha sido possível perceber se houve ou não redução de casos de desvio de fundos públicos.

**Palavras-chave:** contributo do SISTAFE; e-SISTAFE; contributo dos Órgãos de Controlo Interno; redução de crimes de desvio de fundos públicos

## **Abstract**

The main objective of this work is to reflect on the contribution

Of the State Financial Administration System, as well as to evaluate the contribution of Internal and external Control Offices, upon the reduction of public embezzlement over the period of 2012 - 2016. In order to attain this objective, the research has used the following methods: literature review and semi-structured interviews conducted for a sample of 10 public officers intentionally selected. From this sample, three are based at the Finance General Inspection, four at the Centre for Finance Information Technology, two at National Directorate of Public Accounting, and one at the Anti-corruption Office. The results from the field showed that in the period of research significant progress has been achieved in mobilizing public financial resources, state budget execution and control of expenditures. These operations have been undertaken in a credible, all-inclusive and transparent manner. The e-SISTAFE improved the management of the State General Account, which allowed better execution and control of state budget. In the same period e-SISTAFE platform was connected to 129 districts and involved more than 631 Beneficiaries Managing Units, which contributed to a better management of public funds and transparency improvement. Beside this, there has been created more legal mechanisms that ensure right for every citizen to access public information. Thus, the SISTAFE impact can be regarded as positive. It is important to mention that these results are consequence of reforms within the public finance sector, and application of anti-corruption strategies in combination with a good performance of Internal Control Offices in public fund management through the Unique Treasure Account. In summary, this study shows that during the period 2012 to 2016, the SISTAFE and the performance of Internal and external Control Offices resulted effectively in prevention and combat of corruption, in the framework Public Financial Management, although it has not possible to gasp whether has been reduction or not of public embezzlement.

**Key-words:** impact of the SISTAFE; e-SISTAFE; role of internal control officers; reduction of public embezzlement

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. Contextualização

Na actual conjuntura de globalização socioeconómica e em que o mundo é caracterizado pelos processos de contínuas mudanças em virtude de uma incessante busca do bem comum que a humanidade almeja, chama-se a atenção da Função e Administração Públicas que, através dos seus governantes ou administradores, deve primar por valores ético-sociais, transparência e prestação de contas na governação e gestão de bem público. Com o intuito de se fazer face aos presentes e futuros desafios, os Estados ou Governos, a nível global, têm explicitamente incorporado esses valores nos seus instrumentos legais e seus modelos de gestão estratégica (GONÇALVES, 2010).

No quadro da governação pública, a corrupção e a falta de prestação de contas são alguns dos maiores desafios que o continente africano enfrenta (FIORENT & TOLEDO, 2012). A corrupção quando praticada em níveis acentuados compromete o programa do Governo, distorce as políticas públicas, levando à má distribuição de recursos e prejudicando, assim, o desenvolvimento económico e social do próprio Estado (KADRI, 2011). As práticas corruptas ofendem e empobrecem mais as camadas mais desfavorecidas da sociedade. A corrupção e a falta de prestação de contas são indicadores característicos de instituições de um Estado que renega os valores éticos e morais e a transparência no quadro da governação e Gestão de Finanças Públicas (GONSALVES, 2010).

Nas últimas duas décadas, muitos países, movidos pelo espírito de construir um Estado transparente e responsável do ponto de vista ético e moral, encetaram reformas que instituíram Contas Únicas do Tesouro, com vista a centralizar os recursos financeiros, garantindo-se que as receitas sejam alocadas em uma só conta e os pagamentos sejam consolidados administrativamente (ANDREWS *at al.*, 2004). Neste espírito, Moçambique introduziu o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), assente em normas e leis e que actua como o motor para o exercício de controlo das actividades políticas e socioeconómicas do Estado na sua relação com a sociedade.

O SISTAFE foi aprovado no ano 2002, pela Lei 9/2002 de 12 de Fevereiro e a sua implementação é apoiada por uma plataforma electrónica – e-SISTAFE, cujo objectivo é

harmonizar regras e procedimentos na gestão financeira pública, alcançar maior eficiência, eficácia, controlo e transparência no uso dos fundos públicos pelos órgãos e instituições do Estado.

O SISTAFE está em linha com o plasmado na Constituição da República de Moçambique (CRM) de 2004, no concernente aos princípios gerais da Administração Pública estabelecidos no art. 249, que estão expressos da seguinte forma: (i) a Administração Pública serve o interesse público, e na sua actuação respeita os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos; (ii) os órgãos da Administração obedecem à Constituição da República e à lei e actuam com respeito pelos princípios da igualdade, da imparcialidade, da ética e da justiça.

O SISTAFE é um instrumento chave para o Tribunal Administrativo (TA), cujas competências são: a) julgar as acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações administrativas; b) conhecer dos recursos interpostos das decisões proferidas pelos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros; c) emitir o relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado; d) fiscalizar, previamente, a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contractos sujeitos a jurisdição do Tribunal Administrativo; e) fiscalizar sucessivamente e concomitantemente os dinheiros públicos; f) fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, nomeadamente através de empréstimos, subsídios, avales e donativos” (art.º. 230 nº 1 e nº 2 da CRM de 2004).

A concepção do SISTAFE teve o apoio do Fundo Monetário Internacional e doadores ou parceiros de cooperação do Governo, com o interesse de desenvolver um sistema moderno e integrado, com os seguintes propósitos: estabelecer e harmonizar regras e procedimentos; desenvolver subsistemas que proporcionem informações precisas e atempadas; estabelecer, implantar e manter um sistema contabilístico adequado ao registo, organização e avaliação das actividades; bem como estabelecer, implementar e manter o sistema de controlo interno eficiente e eficaz (LAWSON *et al.*, 2015 & USAID, 2005).

Em conformidade com a legislação que lhe dá suporte, o SISTAFE deve ser aplicado em todos os órgãos e instituições do Estado, quer seja no regime geral de administração financeira, quer seja no regime excepcional, ambos com autonomia administrativa e

financeira (MEF, 2015). Aplica-se também às autarquias e às empresas do Estado, com a excepção da componente de prestação de contas, que é regida por legislação específica. A concepção do SISTAFE passou por uma estratégia de implementação gradual dentro de cada subsistema, tendo-se iniciado com a gestão central e local, priorizando-se as áreas pertinentes do Tesouro, Orçamento e Contabilidade, pois os subsistemas correspondentes são essenciais para garantir as principais actividades no âmbito das Finanças Públicas.

#### **a) Princípios fundamentais**

O SISTAFE, conforme a legislação, se fundamenta pelos seguintes princípios: (i) regularidade financeira, com que a execução do OE deve ser feita em harmonia com as normas preceituado legalmente, com a obrigação de cumprir zelosamente os prazos estabelecidos; (ii) legalidade, o qual determina a observância integral das normas legais vigentes; (iii) economicidade – a necessidade de utilização racional dos recursos postos à disposição e uma melhor gestão de tesouraria; (iv) eficiência, isto é, minimização do desperdício para a obtenção dos objectivos delineados; (v) eficácia, que tem a ver com aplicação de recursos de forma efectiva e os seus efeitos desejados com a medida adoptada em tempo oportuno, interessado na maximização do seu impacto no desenvolvimento económico e social (MEF, 2015).

De acordo com o seu Regulamento do Decreto nº 23/2004, de 20 de Agosto, o SISTAFE possui um único sistema informático que lhe dá suporte: o “e-SISTAFE”, a fim de atender a todos os procedimentos previstos para o sistema. O e-SISTAFE foi concebido no sentido de poder responder com eficácia à conceptualização e operacionalização de 5 subsistemas chaves que constituem o SISTAFE<sup>1</sup>, nomeadamente do Orçamento do Estado; Contabilidade Pública; Tesouro Público; Património do Estado e Controlo Interno. Conforme se descreve cada subsistema abaixo:

- **Orçamento de Estado**, que regulamenta a elaboração do orçamento do Estado e da elaboração da lei do orçamento apresentado à Assembleia da República, e a avaliação das submissões do orçamento das instituições e organismos do Estado;
- **Contabilidade Pública**, que visa a produção e manutenção dos registos contabilísticos das transacções efectuadas pelas instituições e órgãos do Estado e

---

<sup>1</sup> Cfr. Artº. 6 do Regulamento do SISTAFE do Decreto nº 23/2004, de 20 de Agosto, Maputo.

dos seus efeitos sobre o património do Estado. Entre outras, regulamenta a execução do orçamento do Estado e a preparação da Conta Geral do Estado;

- **Tesouro Público**, que regula o processo de planeamento financeiro e de gestão de despesas e pagamentos em relação ao orçamento do Estado, bem como a posição do tesouro do Estado. O subsistema abrange ainda a elaboração de estatísticas, a gestão das finanças públicas e a gestão da dívida interna e externa;
- **Património do Estado**, que regula a coordenação e gestão da propriedade e outros activos do Estado, a organização de informações relacionadas com o inventário e activos do Estado e preparação de seu inventário, e ;
- **Controlo Interno**, que regula o controlo da boa utilização dos recursos públicos, a aplicação das regras e métodos de contabilidade e a conformidade com as normas e os procedimentos legais (artigo 1 da LEI nº 9/2002).

O e-SISTAFE, como ferramenta importante na implementação das reformas da GFP, vem sendo implantado de forma gradual aos níveis Central, Provincial e Distrital. Os seus módulos operacionais já são utilizados em cerca de 75% dos órgãos e instituições do Estado, com destaque para os Ministérios, Direcções Provinciais e Secretarias Distritais, sendo que cerca de 60% de toda a despesa pública é presentemente executada a partir da Conta Única do Tesouro (LAWSON *et al.*, 2015: 23). Assim, os efeitos do e-SISTAFE, na economia do país e da sociedade em geral, têm resultados encorajadores, conforme os dados debatidos neste trabalho, denotando então que a transparência e prestação de contas são observadas do ponto de vista prático, alinhando-se com a Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública.

Para além da criação do SISTAFE, no superior interesse do bem colectivo, foi adoptada a estratégia anti-corrupção (2006-2010) com o principal propósito de garantir serviços de qualidade, primando-se pela inclusão, participação e transparência.

Como órgão fiscalizador, foi criado o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), ao abrigo da Lei nº 6/2004 de 17 de Junho, cuja função chave é desenvolver actividades de controlo no uso de fundos públicos e outros bens pelos órgãos e instituições do Estado.

De referir que, na esfera internacional, segundo CIP, Moçambique assinou e ratificou a maior parte dos instrumentos de luta contra a corrupção, nomeadamente:



- O Protocolo da SADC Contra a Corrupção (SPAC);
- A Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção (UACPCC); e
- A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC).

O mesmo documento faz menção do facto de o último instrumento ser legalmente vinculativo e a única convenção que Moçambique ainda não ratificou é a Convenção sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros (OECD) em Transacções Comerciais Internacionais (Convenção da OECD Contra o Suborno).

Ademais, Moçambique ratificou e adoptou um leque considerável de outras ferramentas de combate à corrupção, como, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção e o Protocolo do Desenvolvimento da África Austral contra a Corrupção e o Protocolo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral contra a Corrupção (MACUANE, MABUNDA & BIBIANE, 2016).

Ainda de acordo com o CIP a nível interno, a legislação Moçambicana de combate à corrupção, melhorou consideravelmente desde 2012, com a aprovação pela Assembleia da República do pacote legislativo composto pelas seguintes leis:

- Lei 14/2012 de 8 de Fevereiro sobre a Estrutura Organizacional do Ministério Público e o Estatuto dos Procuradores que define os crimes de branqueamento de capitais, desvio de fundos e bens públicos, tráfico de influências e enriquecimento ilícito;
- Lei 15/2012 de 14 de Agosto sobre a Protecção das Vítimas, Testemunhas, denunciantes e Peritos em Processos Criminais.
- Lei 16/2012 de 14 de Agosto sobre a Probidade Pública. Que destaca a supremacia dos interesses públicos sobre os interesses privados definindo ainda o conflito de interesses e proibindo a aceitação, por parte dos titulares de cargos públicos, de prendas, facilidades, etc., que possam perigar a execução independente das suas funções. Estabelece ainda o dever de os titulares de cargos públicos de declararem os seus bens e define sanções para os violadores da lei. Também determina a criação da Comissão Central de Ética do Sector Público.

Grande parte desses instrumentos foram criados por meio de promulgação de legislação nacional, nomeadamente a Lei de Probidade Pública (16/2012), a Lei de Protecção às Vítimas, Denunciante e Testemunhas (15/2012), a Lei de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento ao Terrorismo (14/2013) e a revisão do Código Penal, que visam incluir uma melhor definição de práticas corruptas, bem como sanções afins (MACUANE et al, 2016).

Neste contexto, o presente estudo visou desenvolver uma avaliação do contributo do SISTAFE, com enfoque no controlo interno dos órgãos competentes nestas matérias, na redução de casos de desvio de fundos públicos no âmbito da GFP. Isto inclui os três níveis para o funcionamento eficaz dos profissionais responsáveis por acções de controlo interno, nomeadamente organizacional – nível de competências que os profissionais devem possuir para desenvolver as suas tarefas de forma autónoma, independência financeira e funcional – posse de fundos para custear as actividades necessárias para o controlo interno sem recorrer às outras instâncias no Governo, e desenvolver as tarefas sem alguma interferência de outros poderes do Governo, no período de 2012 a 2016.

## **1.2. Justificativa do Estudo**

O estudo fundamenta-se no facto de que a gestão financeira pública, com transparência e prestação de contas, constitui-se numa das condições para o desenvolvimento económico e social dos países.

O SISTAFE, objecto desta pesquisa, resulta das reformas realizadas pelo Governo, nas suas acções de combate à corrupção financeira pública, má administração do erário, responsáveis pela fraca funcionalidade das instituições do Estado.

Segundo o balanço da implementação da Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) 2012-2015, com a sua introdução a partir de 2012, que surge na sequência dos resultados conseguidos com a implementação dos Programas de Governança e da Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP) 2001-2011, estando em linha com os objectivos estabelecidos na Agenda 2025, Plano de Acção para

Redução da Pobreza (PARP) 2010-2014 e Objectivos de Desenvolvimento do Milénio na área da Governação.

Segundo o balanço anteriormente citado, a ERDAP foi desenvolvida no sentido de concretizar uma visão de “uma Administração Pública centrada no cidadão, promotora do desenvolvimento e vocacionada para a prestação de serviços de qualidade”.

São identificados 7 objectivos estratégicos a prosseguir pela Administração Pública de forma transversal e integrada pelos vários sectores, nomeadamente:

1. Dotar a Administração Pública de técnicos qualificados;
2. Aproximar a Administração Pública do cidadão;
3. Melhorar a qualidade dos serviços;
4. Fortalecer a organização da Administração Pública;
5. Promover e disseminar uma cultura de integridade na Administração Pública e na sociedade; e
6. Utilizar as tecnologias de informação e comunicação e a inovação para melhorar a prestação de serviço;
7. Acompanhar a execução e medir os resultados.

A ERDAP (2012-2025) avança que a nível da melhoria da eficiência e gestão financeira do Estado, o SISTAFE e a sua aplicação electrónica foram preeminentes na melhoria da transparência das contas públicas, na celeridade da execução do Orçamento de Estado e numa melhor gestão do mesmo. Além disso, a ferramenta electrónica e-SISTAFE deu um importante contributo na descentralização de fundos do Orçamento de Estado para as províncias, promovendo a sua autonomia. Ademais, a revisão do processo de *Procurement* do Estado criou facilidades para que a nível local houvesse a participação do pequeno empresário na provisão de serviços ao Estado.

Não obstante este nível de melhoria, o mesmo documento aponta como desafio a deficiente rede de comunicação em muitos distritos, o que limita a expansão da GovNet, e-CAF e do e-SISTAFE, ferramentas importantes na gestão estratégica dos recursos humanos. Adicionalmente, o nível de receitas próprias geradas pelos órgãos locais é ainda baixo. E no que tange ao combate à corrupção, há necessidade de se estabelecer mecanismos de controlo interno eficientes, bem como uma força de trabalho em

quantidade e qualidade adequada, reforçando simultaneamente a monitoria e garantindo o envolvimento de todos os actores de desenvolvimento.

Ainda no domínio da busca pela gestão dos recursos financeiros inclusivos, a luta contra a corrupção foi uma das componentes da Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011 e continua ainda a ser definida como uma área estratégica (MACUANE, MABUNDA & BIBIANE, 2016). Durante as campanhas das eleições gerais de 2009, e as recentes de 2014, bem como na altura de tomada de posse do presidente eleito em Janeiro de 2015, fez-se uma menção especial, como um sinal positivo, do ponto de vista teórico, para se combater a corrupção, como por exemplo, os crimes de desvio de fundos públicos que nos propusemos analisar em torno do SISTAFE no período de estudo.

Na sequência de toda a legislação, normas e convénios aprovados pelo Governo e introdução de um sistema informático integrado de gestão e informação financeira de suporte ao SISTAFE, o e-SISTAFE, pode-se considerar que, em Moçambique, houve progressos significativos na área de GFP (MINAF, 2016; LAWSON *et al.*, 2015).

A motivação central deste estudo consiste do facto de ainda persistirem crimes financeiros mencionados na parte da problematização, como indicadores da acção corrupta financeira pública.

Neste contexto, o estudo é crucial pelo facto de ser ocasião para se buscar dados considerados fiáveis, para a reflexão do contributo do SISTAFE no Ministério da Economia e Finanças, principalmente na Inspecção Geral de Finanças e no Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF), que é a instituição responsável pela coordenação das reformas de GFP em Moçambique, no GCCC, na Direcção Nacional de Contabilidade Pública.

Referimos, neste sentido, que a actuação dos órgãos de controlo interno e externo reveste-se de importância qualitativa e tem um profundo impacto na redução de comportamentos nefastos na Administração Pública. Assim, suscitou-nos interesse focalizar na actuação destes órgãos na área de actividade de controlo da legalidade dos actos da gestão de fundos públicos.

Estes órgãos de controlo são entidades responsáveis pela promoção da ética na administração pública, pela sucessiva e regular fiscalização das despesas e receitas públicas, contribuindo para constatação de irregularidades e ilegalidades financeiras que possam ocorrer no âmbito da execução orçamental e/ou gestão financeira pública. Além disso, segundo LAWSON *et al.* (2015), a Inspeção Geral de Finanças e o TA exercem a fiscalização prévia das despesas públicas que ocorrem antes da execução do acto ou contrato administrativo, permitindo, quando se constata uma irregularidade jurídica ou contabilística, uma sanção imediata pela não autorização de realização da despesa ou execução do contrato em causa.

Ora, com este estudo foi possível analisar o contributo do SISTAFE na redução de casos de desvio de fundos públicos, além de que foi possível avaliar as dimensões, nomeadamente organizacional e de independência financeira e funcional, que os órgãos do controlo interno e externo ostentam.

Do ponto de vista científico, e tendo em conta a existência de poucas pesquisas sobre as acções do Governo no combate à corrupção financeira no contexto moçambicano, este trabalho constitui-se numa contribuição importante, tanto na compreensão do fenómeno de desvios de fundos, assim como nas medidas para contrapor estes actos.

### **1.3. Problematização**

Em Moçambique, no ano de 2002 foi introduzido o SISTAFE que surgiu num contexto em que havia imobilização de recursos (\$) nas contas bancárias durante todas as fases da despesa; o registo contabilístico era feito a posteriori aos factos consumados; emissão de títulos sem a devida alocação de recursos (falta de credibilidade no sistema); possibilidade de emissão de requisições externas à fornecedores sem crédito e/ou recursos; o único instrumento de controlo do nível de gastos públicos era a emissão de títulos; não havia garantias de ligação entre o plano, o orçamento aprovado e a execução orçamental – o Departamento de Administração e Finanças (DAF) tinha autonomia de execução, podendo não respeitar o plano; não era garantida a incorporação do bem ao património no acto de liquidação; havia descentralização da gestão sectorial via distribuição de recursos em outras contas bancárias.

Apesar da existência do e-SISTAFE, que é uma plataforma electrónica de apoio ao SISTAFE, de profissionais de controlo interno (Inspeção Geral das Finanças) que fazem parte de um dos cinco subsistemas previstos no SISTAFE designado Subsistema de Controlo Interno e do controlo externo (Tribunal Administrativo e GCCC.), penalizar os criminosos financeiros e garantindo uma maior transparência e controlo dos fundos públicos, subsistem ainda crimes de desvio de fundos. De acordo com o Centro de Integridade Pública, no seu estudo com o título “Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana” desenvolvido em 2016, Moçambique no que tange à corrupção, num conjunto de 175 países, encontrava-se na 119ª posição com uma classificação de 31 pontos numa escala de 0 (mais elevado) a 100 (mais baixo).

No contexto Africano, Moçambique, em conjunto com a Serra Leoa e a Tanzânia, posiciona-se na 20ª posição no conjunto dos 20 países mais corruptos do continente Africano (CIP: 2016)

O Índice global de prestação de contas do IIAG<sup>2</sup> (parcial) desceu em 3.3 entre 2009 e 2014. Este índice inclui aspectos ligados à corrupção no sector público (incluindo as barreiras no governo e na administração pública) e nas zonas rurais, prestação de contas e transparência, abuso das funções e desvio/mau uso dos fundos públicos (Idem)

Outro aspecto importante tem a ver com Moçambique depender fortemente da ajuda externa. Consequentemente, o processo orçamental envolve essencialmente dois actores, nomeadamente, o executivo e os doadores estrangeiros. Apesar de a sociedade moçambicana, na actualidade, se apresentar exigente quanto à questões de uso de fundos públicos perante o Governo, a realidade dita que ainda há fragilidades na maioria dos cidadãos nacionais, pois, esta não está dotada de capacidades atinentes às finanças públicas que lhe possibilitaria exigir mais e melhores acções de prestação de contas.

No mesmo sentido, a Visão de Finanças Públicas (2011 a 2025) relativamente à ajuda externa constata que os dados de registos da ODAMOZ (uma base de dados informatizada para a monitorização da ajuda externa) indicaram terem sido desembolsados para o País, no período de 2005 a 2010, cerca de 21,1 mil milhões de dólares, dos quais apenas 8,0 mil milhões (ou seja 38%) foram desembolsados via

---

<sup>2</sup> Ibrahim Index Of African Governance

Orçamento do Estado e destes nem sempre via Conta Única do Tesouro (CUT). Tal significa que 62% foi desembolsado e despendido totalmente fora do OE e fora da CUT e, por consequência, fora do controlo da execução orçamental e da gestão da tesouraria dos recursos do Estado. Algumas das razões invocadas para a fraca adesão à canalização da ajuda externa via OE e via CUT reportam-se à dificuldade de utilização dos sistemas nacionais e de acesso imediato à informação e ao controlo da execução orçamental dos projectos objecto de financiamento.

No país, o perfil de corrupção é de pequena corrupção, ou corrupção administrativa, que é mais generalizada, e a grande corrupção, ou corrupção política (MACUANE, MABUNDA & BIBIANE, 2016). Em conformidade com a edição de 2013 do Barómetro Global da Corrupção, instituições como as da polícia, educação, serviços médicos e de saúde e do judiciário são ainda consideradas corruptas ou mesmo extremamente corruptas (SHENGA, MUENDANE & PEDRO, 2013). Consubstanciando esta ideia, Hanlon (2016) apud Afrobarómetro (2016) afirma que o Presidente da República, Filipe Nyusi, reconheceu que a corrupção está em todos os sectores, tanto públicos como os privados.

Por exemplo, segundo o inquérito sobre o índice de percepção da Corrupção, mostra que Moçambique tem vindo a aumentar o índice de corrupção de 31 em 2012, para 30 em 2013, 31 nos anos 2014 e 2015, 27 em 2016 e 25 em 2017, avaliado numa escala de 0 a 100, sendo 0 (zero) altamente corrupto e 100 altamente íntegro.

Ainda no que concerne a corrupção, em relação as receitas, o PEFA 2015, mostra ainda não ser possível obter uma cobertura exaustiva das receitas próprias cobradas por entidades públicas e existência de percepção de que uma proporção não quantificada mas minoritária, destas receitas continua a não ser declarada e é utilizada sem que se cumpram na íntegra os procedimentos previstos na Lei, nomeadamente as fases do ciclo de despesa. Esta situação é igualmente detectada pelo Tribunal Administrativo no âmbito dos trabalhos de auditoria.

Ainda segundo o PEFA esse incumprimento por parte de alguns sectores, afecta a sua posterior declaração e correcta classificação por parte das Direcções das Áreas Fiscais, canalização para a CUT e execução via e-SISTAFE.

O mesmo relatório refere que não existe informação disponível que seja totalmente completa para os projectos não inscritos no orçamento, como é o caso da maioria do apoio prestado pelo Governo Americano e pelos Fundos Verticais no sector da saúde, não obstante, segundo o mesmo relatório do PEFA, os relatórios do SISTAFE estarem em condições de extrair informação detalhada sobre projectos externos on-budget e executados tanto on-CUT, bem como off-CUT (através da incorporação de balancetes sumarizados de execução dos mesmos), o que consta dos documentos do OE e de prestação de contas.

Segundo o PEFA de 2015, cerca de 70% do total do investimento financiado externamente e reflectido nos documentos orçamentais era ainda canalizado via projectos off-CUT. E esta situação prevalece pelo facto dos doadores terem retirado o apoio directo ao OE, direccionando seus fundos a projectos específicos ligados à educação, saúde, entre outros. De referir que os doadores condicionam o regresso do seu apoio ao OE ao esclarecimento das dívidas consideradas ocultas.

Baseado no parecer sobre dívidas ocultas o Fórum de Monitoria do Orçamento, como exemplos de inobservância de procedimentos administrativos e financeiros, cita-se o surgimento de três empresas, nomeadamente EMATUM, SA, PROÍNDICUS, SA, e MAM, SA, que contraíram empréstimos não concessionais em termos do mercado. Os empréstimos contraídos não constavam das respectivas Propostas de Lei do Orçamento Geral do Estado de 2013 e 2014, que deveriam, nos termos da alínea f) do art.º 24/4 do SISTAFE, incluir «a proposta de orçamento de todos os organismos com autonomia administrativa e financeira, autarquias e empresas do Estado». Assim sendo, elas não foram autorizadas pelas Leis n.º 1/2013, de 7 de Janeiro e 1/2014, de 24 de Janeiro, que aprovaram, respectivamente, os OGE de 2013 e 2014. Sendo por isso nulos.

Para além do exposto, aponta-se que, no ano de 2015, houve desvio de fundos avultados no Ministério de Educação e Desenvolvimento humano, onde os funcionários alteraram o domicílio bancário de um fornecedor procedendo a transferência do valor que serviria para o pagamento de uma despesa em contas de singulares (Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República, 2012 a 2015). Um caso de crime financeiro similar ocorreu no Ministério dos Antigos Combates.



Do exposto, depreendemos que, a par dessa situação financeira, poucos casos de denúncia ou julgamento têm sido reportados pela *mídia*, este facto pode dever-se à fraca capacidade ou disfuncionalidade da Inspeção Geral de Finanças, órgão do Ministério da Economia e Finanças, Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF) e o GCCC. Estes órgãos legítimos são responsáveis por levar a cabo acções concretas de combate à corrupção de qualquer tipo, no seio das instituições do Estado.

No que concerne ao combate a corrupção o CEDSIF disponibiliza informação sobre toda execução que ocorre por meio da plataforma e-SISTAFE. Esta informação deveria ser usada pelos órgãos de Controlo Interno (Inspeção Geral de Finanças) e do controlo externo representado pelo Tribunal Administrativo (TA), bem como pela Procuradoria-Geral da República (PGR), como elemento de prova para compor de processos de acusação e responsabilização dos infractores.

Os auditores e alguns técnicos da PGR e do TA possuem perfil a nível do e-SISTAFE que lhes permite aceder ao sistema, fazer consultas e ainda têm a prerrogativa de solicitar informação ao CEDSIF.

Neste contexto, o problema de estudo radica em avaliar o contributo do Sistema de Administração Financeira do Estado, com enfoque no contributo do e-SISTAFE e dos serviços de controlo interno, no quadro de combate à corrupção financeira pública em Moçambique, no período de 2012 a 2016.

A partir do problema, levanta-se a seguinte questão de partida:

- **Qual é o contributo do e-SISTAFE e dos órgãos de controlo interno na redução do fenómeno da corrupção financeira no âmbito da Gestão das Finanças Públicas, em Moçambique?**

## **1.4. Objectivos**

### **1.4.1. Geral**

- Reflectir sobre o contributo do SISTAFE, destacando o papel dos órgãos de controlo interno, na redução de casos de desvio de fundos públicos em Moçambique.

### **1.4.2. Específicos**

- Identificar elementos da reforma de Gestão de Finanças Públicas (GFP) que contribuem para o combate à corrupção, considerando o SISTAFE apoiado pela plataforma informática e-SISTAFE;
- Descrever o papel dos órgãos do controlo interno e externo nas matérias de Gestão das Finanças Públicas, focalizado no nível organizacional, a independência financeira e funcional;
- Analisar o contributo do SISTAFE e dos órgãos de controlo interno e externo, considerando o seu nível organizacional, de independência financeira e funcional, na redução de casos de desvio de fundos públicos no período 2012 a 2016.

### **1.5. Apresentação da estrutura do trabalho**

O trabalho é constituído por 6 capítulos articulados entre si, como a seguir descritos.

O primeiro é de introdução, descrevendo-se aspectos gerais do estudo sobre o tema, destacando a importância do estudo, quanto à abordagem teórica que sustenta o problema levantado e quanto ao desafio que é proposto como resultado final do estudo. Consta ainda a relevância pela qual se desenvolve o estudo, o problema central para o estudo, a pergunta de partida, os objectivos, as possíveis hipóteses, as variáveis independentes e dependentes da pesquisa.

Sendo o segundo capítulo, referente a revisão da literatura onde se traz o enquadramento Reforma da gestão de finanças públicas e o papel do SISTAFE onde abordamos os elementos da Reforma de Gestão de Finanças Públicas (RGFP) que contribuem para o combate à corrupção, as reformas do SISTAFE, seus subsistemas e papel. O papel dos Órgãos do Controlo Interno no combate à corrupção, no âmbito de Gestão das Finanças Públicas, considerando o nível organizacional, a independência financeira e funcional. O quarto capítulo a metodologia.

O terceiro capítulo é de enquadramento teórico e conceptual, abordamos a Teoria da Agência ou Agente-Principal, a teoria económica sobre a corrupção, assim como os diferentes conceitos chave deste trabalho, designadamente: finanças públicas, desvio de fundos, controlo, controlo interno, auditoria, prestação de contas e monitoria.

O quarto capítulo é referente metodologia onde aborda-se o tipo de estudo, amostra e tipo de amostragem, métodos e técnicas de recolha de dados, limitações, hipóteses, variável independente e dependente operacionalização das hipóteses, tratamento, análise, interpretação dos dados do campo.

A seguir temos análise e discussão de resultados, faz-se referência de aspectos essenciais como consequência do processo da análise dos resultados obtidos a partir da entrevista semi-estruturada e relatórios de contas e/ou de controlo interno sobre a gestão das finanças públicas, com enfoque no impacto do SISTAFE, como forma de alcançar os objectivos propostos no trabalho. Com isto, tem-se o sexto capítulo de conclusões e recomendações, apresentando-se o resultado final do trabalho que é uma proposta de valor focalizado na qualidade de gestão das finanças públicas.

## **2. REFORMA DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E O PAPEL DO SISTAFE**

Neste capítulo, referente a revisão da literatura, abordamos os elementos da Reforma de Gestão de Finanças Públicas (RGFP) que contribuem para o combate à corrupção, as reformas do SISTAFE, seus subsistemas e papel. O papel dos Órgãos do Controlo Interno no combate à corrupção, no âmbito de Gestão das Finanças Públicas, considerando o nível organizacional, a independência financeira e funcional.

### **2.1. Elementos da reforma de GFP que contribuem para o combate à corrupção**

Segundo o Fórum de Monitoria do Orçamento no seu documento de trabalho sobre pontos críticos na gestão de finanças públicas, publicado em 2015, as FP têm um papel importante na sociedade, pois o Estado para cumprir as suas funções, que são de promover o bem-estar da sociedade, precisa realizar despesa pública e esta deve ser custeada pela receita pública. Ademais, para que, de facto, a realização dessa despesa pública resulte no bem-estar da sociedade, é necessário que siga critérios claros e alinhados com as prioridades do cidadão e boas práticas, geralmente aceites nas FP. Portanto, a boa qualidade da Gestão de Finanças Públicas (GFP) constitui um factor fundamental para a eficácia e eficiência na mobilização, alocação e utilização dos recursos financeiros públicos.

O Estado deve fazer funcionar de forma adequada a sua actividade financeira, a fim de prover serviços públicos com eficácia e eficiência, cumprindo com a sua responsabilidade e compromissos com o cidadão. E, ainda, uma boa GFP é parte crucial de um modelo de crescimento económico que se pretenda sustentável e capaz de ampliar o bem-estar social. (FMO, 2015).

Portanto, a GFP deve traduzir-se numa política orçamental que prossiga os objectivos preconizados no programa de governação, inerentes à estabilização macroeconómica e criação de capacidades internas para a promoção do crescimento e desenvolvimento económicos, bem como a melhoria de vida da população.

A Visão de Finanças Públicas (2011-2025) considera *Princípios Orientadores que devem nortear as finanças públicas os seguintes:*

*Princípios Gerais:*

- *Transparência* – divulgação ampla dos relatórios de acompanhamento e monitoria;
- *Sustentabilidade* – uma abordagem que permita um melhor equilíbrio entre a receita e a despesa, procurando incentivar a criação do emprego, a melhoria das infra-estruturas e serviços públicos, e a criação de um ambiente propício ao crescimento social e económico do País;
- *Coerência* – garantia de que as políticas, estratégias, planos, processos, sistemas, papéis e competências estejam alinhados e integrados;
- *Orientação para resultados* – utilização de métodos programáticos que permitam o planeamento, execução, a monitoria e avaliação baseados em resultados e impactos na sociedade e no desenvolvimento nacional;
- *Orientação para Processos* – normalização de toda a intervenção em torno de processos claros, eficazes e eficientes, baseados nas melhores práticas internacionais, garantindo a sua melhoria contínua através de aumento de competências, utilização adequada da tecnologia e revisão periódica dos processos chave e de suporte;
- *Controlo permanente* – acção fiscalizadora efectiva e contínua, a todos os níveis;
- *Prestação de Contas e Responsabilização* – identificação e prestação de contas pelos agentes praticantes dos actos de execução, gestão, direcção, administração e governação em matérias de finanças públicas e consequente responsabilização pelo incumprimento das normas e regras e dos objectivos e resultados definidos; e
- *Equidade e Justiça social* – a garantia de um tratamento proporcionalmente justo na aplicação e no cumprimento das obrigações e no usufruto dos benefícios daí decorrentes em função da capacidade e das necessidades reais de cada cidadão.

No âmbito de combate à corrupção na Administração Pública, os elementos fundamentais que devem ser considerados no quadro das reformas compreendem: profissionalização da Administração Pública, através de Escolas de Governo, de parceiros locais ou externos; descentralização e desconcentração, que compreende a concessão de poder de decisão ao

nível provincial e distrital, consubstanciando-se pela existência de Tribunais Administrativos; leque de medidas e infra-estruturas para a melhoria da Prestação de Serviços, por meio de criação de Balcões de Atendimento Único; Consolidação e Coordenação das Estruturas da Administração Pública, por meio de disponibilidade de um quadro legal, por exemplo a Lei de Bases da Organização e Funcionamento da Administração Pública; reforço da Integridade na Administração Pública, pela existência de quadro legal que regula a posse de cargos e conflitos de interesses, e combate à corrupção, ou desenho e aplicação de estratégias anti-corrupção (MEF, 2015; OLIVEIRA, 2010; KADRI, 2011).

No mesmo sentido, EDLING (2005) elenca o leque de medidas de prevenção e combate à corrupção: boa transparência e melhores procedimentos de tomada de decisão fundamentada; procedimentos e práticas padronizadas para a redução de interação dos colaboradores; liberalização; profissionalização aprofundada; rotação de cargos e funções para prevenir e a ocorrência de casos de corrupção, e o “princípio de “dois chefes que um” ou maior “escrutínio”; divisão clara de responsabilidades; boa monitoria interna e externa (pois não são sanções pesadas que desencorajam mas a maior capacidade de descobrir intenções de cometer corrupção); a formulação de códigos de conduta obrigatória; fortes sanções; remunerações justas e recompensas e participação de todos ou muitos membros sociedade na implementação de reformas abrangentes.

Para se prevenir a corrupção financeira, deve-se desenvolver medidas de cooperação, incluindo actividades do sistema de desenvolvimento procedimental (por exemplo: serviços de advocacia que apoiem a formulação e implementação de leis e regulamentos), e desenvolvimento institucional (por exemplo: apoio à melhoria dos procedimentos e estruturas organizacionais, como também à formação e capacitação); fortalecimento institucional das autoridades tributárias; rigor na divisão de responsabilidades no desenho de políticas e administração; assegurar-se o alto sentido de transparência de todos os processos de tomada de decisão, o que envolve melhor acesso à informação e forte participação da sociedade; deve-se reduzir o escopo do poder discricionário dos governantes e agentes da autoridade tributária; reforço de prestação de contas, pela existência de forte sistema de controlo interno e externo (KADRI, 2011; KEDLING, 2005).

Entretanto, importa referir que, o Governo de Moçambique, no âmbito do SISTAFE, ao levar a cabo as reformas na Gestão de Finanças Públicas – aprovou alguns instrumentos legais associados aos existentes antes do SISTAFE, por exemplo: Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, Combate à Corrupção; Lei 9/2002, de 12 de Fevereiro, Lei da reforma do Sistema de Administração Financeira; Lei 16/2012, de 14 de Agosto, Lei de Proibição Pública; Lei 14/2013, de 12 de Agosto, Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais; Lei n.º 1/79, de 11 de Junho, Lei Sobre o Desvio de Fundos do Estado; Lei n.º 4/90, de 26 de Julho, Resolução 10/97, de 20 de Julho, Normas Éticas e Deontológicas do Funcionário Público; Lei n.º 13/97, de 10 de Julho; Regime Jurídico da Fiscalização Prévia das Despesas Públicas; Lei n.º 7/98, de 15 de Junho, Normas de Conduta Aplicáveis aos Titulares de Cargos Governativos. Entre outros, no superior interesse de garantir juridicamente a boa gestão de fundos públicos.

A partir do exposto, entendemos que os elementos da reforma de GFP devem ser implementados, tendo-se o destaque de observância prática de medidas de prevenção à corrupção, desvio de fundos públicos, para o alcance dos propósitos das reformas feitas. Para o efeito, destacamos, por exemplo, o elemento profissionalização dos funcionários da Administração Pública, como é o caso dos que integram os Órgãos de Controlo Interno, os Agentes Judiciais. À partida, todos os funcionários devem ter competências para responder às suas funções com eficácia.

Ainda no que tange à profissionalização dos funcionários da Administração Pública, referimos à relevância dos órgãos de Controlo Interno (OCI), no quadro do SISTAFE, que devem ser profissionalmente competentes para dar o sentido significativo das reformas da GFP por meio de aplicação das tecnologias na execução das suas tarefas. Com destaque a verificação de informação sobre investimentos que serão aplicados ou em aplicação, devendo ser acompanhada, avaliada quanto à sua legalidade, regularidade e boa gestão, no que tange às actividades, aos programas, aos projectos, ou às operações de entidades de direito público, com interesse nacional, ou inclusivo, por um lado (FACHADA, 2014; KADRI, 2011). Por outro, garantido que algumas medidas de prevenção e combate à corrupção são efectivamente cumpridas.

Neste contexto, verificamos que, na Administração Pública, o leque de medidas de prevenção e combate à corrupção, incluindo todos os elementos da reforma de GFP,

reforçados pela acção dos OCI, têm por dever e finalidade actuar de forma profissional, propiciando o alcance dos propósitos das reformas, por um lado. Sendo, por outro lado, reconhecido pelo público os efeitos operacionais do Governo. Com esta visão, considerando o acima exposto e os nossos resultados alcançados neste trabalho, entendemos que as reformas da GFP feitas pelo Governo, no âmbito do SISTAFE, são pertinentes quanto à observância teórica e prática dos elementos fundamentais na reforma da GFP.

## **2.2. Importância dos Órgãos de Controlo Interno**

A actuação dos Órgãos de Controlo Interno é de muita importância pelo facto de poder conferir ao administrador suporte e confiança na gestão do património do Estado (OLIVEIRA, 2010). Destaca-se então que a acção de controlo interno compreende uma relevante ferramenta no domínio do controlo preventivo, detectivo e correctivo, que deve ser operado com todo o rigor e independência, no sentido de cumprir os propósitos a que se propõe (Ibidem.).

Os Organismos Estratégicos de Controlo Interno (OEI) têm por dever controlar a gestão pública em termos de economia, eficácia, eficiência e efectividade na aplicação de recursos públicos, através de controlo contabilístico, financeiro, orçamental, operacional e patrimonial, a avaliação da acção governamental, sempre que for prevista na sua legislação, como também a verificação da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (OLIVEIRA, 2010).

Ainda segundo OLIVEIRA (ibidem) as competências dos OEI são colocadas em prática para o desenvolvimento das principais finalidades: avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual da execução dos programas de governo e de seus respectivos orçamentos; verificação da legalidade, eficácia e eficiência da gestão orçamental, financeira, de recursos humanos e patrimonial na gestão pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; avaliação do desempenho e dos resultados das entidades públicas; controlo das operações de crédito, avales, garantias, direitos e bens do Estado; articulação com os outros órgãos de controlo



para garantir a racionalidade e complementaridade das intervenções e conferir natureza sistemática ao controlo.

No mesmo sentido, FACHADA (2014) ressalta que os OCI desenvolvem acções sobre o ciclo das despesas, nos seguintes aspectos: verificação do orçamento inserido no sistema informático com o orçamento incluído no Orçamento do Estado; verificação se a alteração orçamental está de acordo com o preceituado legal vigente; verificação se o registo de cativos foi efectuado conforme os princípios legais; verificação se o abatimento respeita ao ano civil da execução orçamental, ou se trata de uma Reposição Não Abatida aos Pagamentos; verificação se as despesas pagas por Fundo de Maneio respeitam a lei e o regulamento do Fundo de Maneio; verificação se o processo de despesa foi devidamente instruído e autorizado, dispondo os seguintes documentos: Autorização da Despesa, Cabimento, Compromisso; verificação se o processo tem a devida autorização de pagamento por órgão competente e se foi efectuado pelo valor autorizado.

Complementa-se que, como premissa para um bom ambiente de funcionalidade, é fundamental a relação entre a actuação dos agentes públicos e os Órgãos de Controlo Interno e Externo que favorece a democratização da administração pública, alargando-se a capacidade de resposta dos agentes e a prestação de contas de gestores e burocracias governamentais (KADRI, 2011). Nesta visão, os OCI, através da sua actuação, contribuem para a gestão transparente de fundos e bens públicos, devendo ainda não somente verificar a legalidade dos actos, como também avaliar os resultados da gestão no que tange à eficiência e eficácia na execução dos programas. E, no entanto, deve, no caso de haver indícios de infracção ou gestão danosa, obrigar esses infractores à prestar contas perante o público.

Aponta-se que a acção de controlo deve estar integrada com o planeamento, execução e retroalimentação das actividades do sistema político, ressalta-se ainda que

“o conteúdo da função controlo não pode ser dissociado do planeamento, que de certa forma fixa padrões para aferição dos resultados reais. Se não há nenhum padrão, torna-se difícil, senão inviável a avaliação do desempenho real. Por outro lado, de pouco ou nada adianta o

estabelecimento de planos se a execução posterior não for confrontada com os mesmos” (BIO, 1996: 43, citado por KADRI, 2011: 10).

Assim, a acção de fiscalização e controlo interno deve ser concebida como indutora do comportamento do agente que é fiscalizado, direccionando a sua acção para o alcance dos resultados em compromisso, ou convergente à missão e à visão da gestão de fundos públicos, evitando-se então o desvio de fundos que fragiliza o desempenho económico do Governo (KADRI, 2011). Para o efeito, exige que, no âmbito da Administração Pública, os OCI tenham a legitimidade de actuar de forma independente perante aos demais outros poderes do Estado. Ao se verificar de forma efectiva, cumpre-se com a noção de que os sistemas de controlo interno constituem peça fundamental para a construção de governos mais responsáveis e com menor propensão a agir em desacordo com os pactos estabelecidos com as demais esferas governamentais e a sua responsabilidade em relação o bem-estar da sociedade (Ibidem.).

Levando a reconhecer-se que os serviços de controlo interno colocam-se como essencial ferramenta de gestão, quer ao nível do sector privado, quer ao nível do sector público, pois, asseguram o respeito pela legalidade, o cumprimento de critérios de economia, eficiência e eficácia na aplicação racional e sustentável dos fundos disponibilizados (FACHADA, 2014). Os OCI Permitem que os diferentes níveis hierárquicos da organização tenham confiança nos procedimentos e processos desenvolvidos pelos seus colaboradores, possibilitando ainda, sempre que necessário, a implementação de medidas correctivas e de ajuste nos diversos estágios da acção de aplicação de fundos, garantindo assim a qualidade, a fiabilidade e a consistência efectiva da informação produzida (Ibid.).

De acordo com a visão de finanças públicas o processo de controlo interno tem por objectivo a garantia da observância da legalidade e da finalidade legalmente prevista bem como da conformidade com as normas, padrões e boas práticas da elaboração e execução orçamental, da gestão e uso dos recursos e bens patrimoniais públicos e da gestão do Sector Empresarial e participações do Estado, em todos os Órgãos e Instituições, Institutos e Fundos Públicos, Empresas Públicas e demais entes públicos e Autarquias e respectivo sector Empresarial e participações em empresas privadas.

Em Moçambique, de acordo com MEF (2015), os mecanismos de Controlo Interno existem em algumas instituições com o objectivo de se poder verificar e dar

acompanhamento posterior da despesa realizada, sempre que necessário, em qualquer instituição do Estado, garantindo-se a aplicação devida dos recursos em observância com o quadro legal vigente. Existe ainda a Inspeção-Geral das Finanças (IGF) para fazer o Controlo Interno e finalmente, o Tribunal Administrativo para realizar o controlo externo. Neste sentido, as unidades que integram o Sistema de Controlo Interno, com destaque para IGF, se valem da utilização do e-SISTAFE, tanto na planificação quanto na realização de auditorias, ou controlo interno, na extracção de relatórios e reconstituição da trilha de auditoria e verificação de todos os registos atinentes à movimentação e aplicação de fundos públicos (Ibid.).

De forma geral percebe-se que a RGFP em Moçambique tem como foco o combate à corrupção e a garantia da transparência na arrecadação de receitas, na execução da despesa, na distribuição dos recursos, e como forma de alcançar estes objectivos foi implementado o SISTAFE que tem como plataforma de apoio o e-SISTAFE. Com esta plataforma, garante-se a segregação de funções na execução da despesa, pois dois perfis são necessários para que ocorra a despesa, o Agente de Execução Orçamental e o Agente de Conformidade -AGC<sup>3</sup>). Entendemos que os OCI desempenham um papel fundamental na prevenção e combate à corrupção, por meio de verificação da legalidade dos actos, assim como pela avaliação dos resultados da gestão no que tange à eficiência e eficácia na execução dos programas. Verificamos também que, por legitimidade, eles têm o dever de pôr em prática a função controlo sobre a gestão de recursos, avaliando a legalidade da aplicação desses fundos e garantido que a gestão de fundos públicos seja aplicada em benefício dos cidadãos.

### **2.3. Para uma operacionalidade efectiva dos OCI**

Nos termos do artigo 6 da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, é crucial a existência de órgãos de prevenção da corrupção independentes. Porém, a independência prescrita depende dos sistemas legal, institucional e político, assim como das funções particulares que são alocadas a cada órgão de prevenção da corrupção (MACUANE,

---

<sup>3</sup> Agente de conformidade (AGC) 'é o perfil anteriormente designado ACI (Agente de Controlo Interno). Houve alteração da designação, pois ao se implementar o Subsistema de Controlo interno corria-se o risco de forma errónea considerar-se o ACI das unidades (hoje AGC) com o ACI perfil existente no subsistema de controlo interno e atribuído aos auditores do IGF por exemplo

SITÓI & MADUELA, 2009). Neste sentido, a implementação e coordenação das políticas anti-corrupção exigem bom nível organizacional articulado à independência financeira e funcional como sendo a via mais adequada, garantindo que os órgãos responsáveis pela implementação tenham os recursos necessários, para o desempenho das suas funções. Ademais, as instituições não devem sofrer interferências de outros órgãos do Governo (EDLING, 2005).

No âmbito operacional, compete aos Agentes de Controlo Interno traçar acções de controlo que possam devidamente verificar a conformidade e regularidade legislativa, os registos contabilísticos e financeiros, a boa utilização dos dinheiros públicos, isto é, a eficácia, eficiência e economicidade, o cumprimento dos planos e o alcance dos objectivos concebidos (FACHADA, 2014; KADRI, 2011). Assim, para que o controlo interno cumpra um dos seus objectivos, que é garantir a qualidade, a veracidade e a fidedignidade dos registos contabilísticos e financeiros, é necessário desenhar um modelo com acções de controlo sobre as várias etapas dos procedimentos do ciclo de despesa e da receita (Ibidem).

Porém, para o efeito, segundo FIORENTINI & TOLEDO (2012), os tais OCI só podem, do ponto de vista jurídico e ético, exercer as suas actividades com o bom desempenho e eficácia, em demonstração das suas competências ou do seu nível organizacional, se os mesmos forem providos de um certo nível de independência funcional, no sentido de que nenhum outro órgão governamental deverá interferir no exercício das suas funções. Para o efeito, em termos políticos e legais, deve haver legitimação diferenciada e, naturalmente, a independência funcional desses actores deve estar associada ao nível de independência organizacional e financeira, para que não sejam marginalizados ou desconsiderados por outros órgãos públicos com poder considerável dentro da estrutura do Estado e do Governo (Ibidem)

Lembramos ainda que, SCHEDLER, *apud in* KADRI (2011), sublinha o sentido de *accountability* ou prestação de contas, principalmente a vertente *accountability* horizontal em que os OCI têm a capacidade de impor sanções aos detentores de poder público, ainda com a prerrogativa de lhes destituir do poder para os que agirem sem obedecer os deveres públicos. Essa capacidade só tem sentido prático se os mesmos tiverem independência funcional e financeira, e ainda se as instituições do Estado estiverem a funcionar em

observância com a lei. E caso contrário, deparar-se-á com a situação de altos índices de casos de desvios de fundos públicos e sem a prestação de contas, mesmo de existindo agências estatais que respondam pelos serviços de controlo interno dentro do Estado.

Neste sentido, importa referirmos que concordamos com a visão dos autores, pois a acção dos OCI carece obviamente de alto nível organizacional – o seu efectivo deve ser composto de pessoas competentes, dotados de competências necessárias para a execução das suas actividades. De referir que, os OCI devem ter uma independência financeira e funcional, para que não sofram barreiras de outros poderes dentro da estrutura do Governo ou Estado. No entanto, para se garantir que se verifique a independência funcional e bom nível organizacional, é necessário o comprometimento das entidades estatais e ou governativas.

Vários relatórios consideram que o SISTAFE tem contribuído para uma maior transparência na gestão de fundos públicos, uma melhoria na execução do orçamento, redução dos funcionários ditos fantasmas (com a introdução do e-folha), aumento da execução via directa. O facto de toda acção ficar registada facilita o trabalho do controlo interno e externo.

Não obstante estas melhorias, as reformas não são de tudo um sucesso como seria de se esperar. A título de exemplo, a Visão de Finanças Públicas (8) apresenta algumas fraquezas, a saber:

- a) Ritmo lento de implementação de reformas face ao programa da previsão inicial;
- b) Formação e comprometimento deficientes do pessoal e gestores, na liderança e gestão de mudanças organizacionais, comportamentais e profissionais;
- c) Não uso da enorme informação disponível no e-SISTAFE e a prevalência da gestão e tomada de decisões não baseadas nessa informação;
- d) Desenvolvimento de certas aplicações informáticas sob pressão da urgência e pressão, algumas delas fora do modelo Conceptual do SISTAFE e da arquitectura do e-SISTAFE;
- e) Deficiente integração entre o planeamento e programação e a elaboração e execução do PES e do OE, não permitindo a consistência e ligação integrais entre estes instrumentos,

- f) Base tributária e índice de fiscalidade bem inferiores à média regional da SADC;
- g) Deficiências ainda evidentes na monitoria, controlo interno e prestação de contas; e
- h) Contabilidade pública ainda não patrimonial e não baseada em compromissos e nem convergente à aplicação de NICs-SP (Normas Internacionais de Contabilidade para o Sector Público) e NIRFs (Normas Internacionais de Relato Financeiro).

Estas fraquezas continuam se registando embora haja algum trabalho a ser desenvolvido. Como por exemplo, em relação a deficiente integração do planeamento e programação e elaboração e execução do PES e do OE vem sendo desenvolvido o Subsistema de Planeamento e orçamentação (SPO) tendo sido aprovado o respectivo modelo conceptual. Em relação a deficiente formação do pessoal e gestores continua sendo um problema e um dos resultados desta deficiente formação é a troca de senhas que ocorre nas instituições pois alguns funcionários não tem a noção do perigo deste acto e do facto de em caso de ma utilização desta a responsabilidade recai sobre si mesmo que se prove que tenha sido outra pessoa a usar.

O TA e a PGR vêm utilizando os relatórios gerados no SISTAFE embora haja ainda alguma limitação técnica.

A teoria económica verifica-se nos casos de desvios de fundos perpetrados por funcionários públicos que buscam satisfazer interesses próprios em detrimento dos interesses da colectividade. Esta teoria pode ser combinada sendo o governo o principal (ou seja, o governo) ele introduziu o SISTAFE com as respectivas regras para que o agente as siga durante a execução das suas tarefas no entanto existem funcionários que desrespeitam as regras, decidem desviar fundos para seu próprio benefício.

### **3. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL**

Neste capítulo, abordamos a Teoria da Agência ou Agente-Principal, a teoria económica sobre a corrupção, assim como os diferentes conceitos chave deste trabalho, designadamente: finanças públicas, desvio de fundos, controlo, controlo interno, auditoria, prestação de contas e monitoria.

#### **3.1. Quadro de teorias**

##### **3.1.1. Teoria económica sobre a corrupção**

A teoria sobre a corrupção económica de Rose-Ackerman, explica como ocorre a decisão de cometer ou não um crime em instituição pública ou privada (ROSE-ACKERMAN, 1975, citado por CUNHA, 2012). Assim, a corrupção, como um acto criminoso, tem por base um pacto oculto, envolvendo uma parte que solicita a violação de deveres e uma outra que os viola, pelo interesse individual em detrimento do colectivo, ao passo que, o crime tem um esquema mais elementar, podendo ser movido por uma decisão individual, ou colectiva.

Aponta-se que a teoria sobre a corrupção económica nas instituições públicas, com relação à corrupção, defende que os burocratas agem como se fossem os produtores em um mercado de bens públicos e decisões administrativas, onde os efeitos são social e economicamente marginalizadores (CUNHA, 2012). Por outro lado, defende que os administradores ou gestores guiados pela racionalidade estratégica tendem a maximizar benefícios pessoais em detrimento da maioria ou do público.

##### **3.1.2. Teoria da Agência ou Agente-Principal**

A teoria de agência foi desenvolvida a partir de contribuições de Jensen e Meckling em 1976, conquanto foi antes referenciada por Berle e Means em 1932, quando abordaram a divergência de interesses resultantes da separação entre proprietário e gestor nas empresas. Jensen e Meckling (1976) defenderam que a teoria da agência aborda o relacionamento entre agentes nas trocas económicas, onde um actor (o principal) exerce poder sobre o comportamento de um outro actor (o agente). Na teoria Agente-Principal coloca-se o problema de assimetria de informação entre o agente e o principal. Para o

caso vertente, a assimetria de informação corresponderia posse de informação por parte dos funcionários que podem ocultar algumas informações ao principal.

Ainda segundo Jensen e Meckling (1976), a relação agente-principal é um contrato em que o principal coloca o agente a desempenhar alguma tarefa em seu nome, e que envolve uma delegação de autoridade para o agente. Estes actores acreditam que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal.

Na prática de corrupção de cunho público, nos casos frequentes, envolve um principal (um agente político-administrativo, ou um gestor, por exemplo) e um cliente (um terceiro, ou grupo de terceiros), a favor do qual o agente pratica determinados actos ou omissões, em detrimento do principal, sendo que estes terceiros podem mesmo pertencer ao grupo dos principais, ou o próprio agente que pratica o acto criminoso se constitui como terceiro (CARR, 2007, *apud in* CUNHA, 2012).

Um principal (ou seja, o governo) é assumido como o criador de regras dirigidas a atribuição de tarefas para o agente, que se destinam a regular a troca com um cliente. A corrupção é verificada quando um agente ofende as regras estabelecidas pelo principal por conivência com o cliente para promover o seu próprio benefício. Ele obtém um suborno que é escondido ao principal. O objectivo de um suborno é para induzir o agente a dobrar as regras a favor do cliente (LAMBSDORFF, 2008).

Outra variante do modelo agente-principal surge quando é introduzido um supervisor/auditor, que é suposto monitorar o agente e produzir relatório sincero ao principal, de modo a aliviar a assimetria de informação enfrentado pelo principal. Mas se um supervisor pactuar com o agente, ele pode ser induzido a falsear/falsificar seus relatórios (*ibidem*).

Estas teorias podem ser consideradas para perceber os desvios que ocorrem no sector público onde funcionários ou agentes do Estado, em conclusão ou através de roubo de senhas (password), desviam fundos usando a plataforma do SISTAFE. Estes desvios beneficiam pequenos grupos, comprometendo no entanto o desenvolvimento de todo país.



A corrupção no sector público é considerada como um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento e ao crescimento de qualquer país, quando os agentes do Sistema de Administração Pública se envolvem em actos criminais (GRAY & KAUFMANN, 1998, *apud in* KLASNJA, 2011). A realidade indica que há uma relação entre o crescimento e desenvolvimento, sendo possível uma economia crescer e, no entanto, não se verificar uma melhoria nas condições de vida da população, particularmente numa situação em que a elite política captura os frutos desse crescimento ou são feitos maus investimentos pelos agentes públicos (Ibidem).

Neste sentido, as reformas do SISTAFE, o e-SISTAFE, as estratégias anti-corrupção e a actuação dos OCI, devem operar no sentido de prevenir e combater a corrupção, com vista a evitar a ocorrência destes males, reduzindo-se os crimes de desvio de fundos públicos, assegurando-se maiores investimentos públicos, enquanto assegura-se a boa GFP. Entendemos ainda que estas duas teorias tem relação com o debate da temática redução de crimes de desvio de fundos no âmbito da gestão financeira pública, que nos dispomos a estudar.

## **3.2. Quadro de conceitos**

### **3.2.1. Finanças públicas**

O conceito “Finanças Públicas” refere-se à forma como o Estado capta recursos a partir da tributação até a contratação de dívidas, gere e gasta tais recursos, devendo pautar pela rigorosa prestação de contas sobre a sua utilização, sempre na perspectiva de atender às necessidades da colectividade e do próprio Estado (Visão Estratégica das Finanças Públicas 2009-2020 – MENAF). Ao se observar ao nível prático, veicula-se a boa qualidade da GFP que constitui um factor fundamental para a eficácia e eficiência na mobilização, alocação e utilização dos recursos financeiros públicos.

No que se refere às “finanças públicas”, constatamos que ela está veiculada à governação e administração, exigindo que a captação e aplicação dos recursos financeiros públicos passem pela observância indispensável da transparência, participação, prestação de contas, equidade e eficiência. Entendemos, então, ser neste quadro em que as reformas do

SISTAFE foram efectuadas. Porém, no caso em que GFP é contrária à esta visão, isso ensombra o seu significado.

### **3.2.2. Corrupção**

O termo corrupção vem do latim *corruptus*, que etimologicamente significa objecto quebrado (CHAI *et al.*, 2007: 33). Pode-se perceber que, o que na maioria rodeia o homem são objectos, por exemplo, os instrumentos legais e normativos quando violados, isto corresponde a uma quebra. Neste sentido, ressalta-se que toda corrupção contrapõe-se à ética, moralidade, lei, tradição e transparência, gerando um ambiente de desconfiança entre os membros da organização ou sociedade. “A comunidade internacional considera a corrupção como o uso do cargo público de uma pessoa para proveitos próprios ilegítimos” (CHAI *et al.*, 2007). O corrupto usa o poder em proveitos pessoais. A corrupção tanto pode acontecer na esfera privada como na pública.

De acordo com a afirmação do Secretario Geral da ONU, Kofi Annan, (CHAI *et al.*, 2007: 34), a corrupção é

“uma praga insidiosa com enorme potencial de causar efeitos corrosivos na sociedade. Um fenómeno que acontece em todos os países – pequenos, grandes, ricos e pobres – mas que no mundo em desenvolvimento produz efeitos muito mais destrutivos”.

A corrupção pode ser definida como o abuso do poder público para benefício privado, podendo ocorrer de diferentes formas, tais como: peculato, extorsão e suborno (LAMBSDORFF, 2008). O autor, detalhando os termos, refere que, o peculato tem a ver com o roubo ou apoderamento de recursos, dinheiros ou bens públicos pelo agente que ostenta o poder público ou privado. A extorsão verifica-se quando o agente usa o seu poder para extorquir dinheiro ou outros benefícios ao cliente, implicando o pagamento, por parte do cliente, de um serviço que legalmente não se paga. O suborno ocorre quando o cliente actua como um corruptor e faz um pagamento para o agente, no sentido deste lhe oferecer vantagens.

Segundo o documento sobre contributos para uma melhoria do quadro legal anti corrupção em Moçambique existe uma corrente de opinião que entende que o desvio de fundos integra o crime de corrupção, e outra corrente considera que o desvio de fundos

não se configura como crime de corrupção. (CIP:2008). No presente estudo consideramos o desvio de fundos como parte integrante da corrupção.

### **3.2.3. Desvio de fundos**

O desvio de fundos é um roubo ou acto ilícito que consiste em apropriar os fundos indevidamente para uso pessoal, trata-se de fazer uso indevido da propriedade a que se tem acesso ou que lhe foi legalmente confiada no seu cargo formal ou trabalho como servente, agente, fiador ou guardião (FAEL, MUNGUAMBE, CRUZ & MOSSE, 2008). Do ponto de vista legal, o desvio de fundos é um crime económico. No artigo 313 do Código Penal, o desvio de fundos do Estado é referido como peculato. A Lei nº 1/79, de 11 de Janeiro, Lei sobre Desvio de Fundos do Estado prevê de forma especial punir os crimes de desvio de fundos do Estado, agravando as penas aplicáveis aos infractores.

No caso concreto para esta pesquisa, que incide na GFP, a forma de corrupção é de peculato, pois trata-se de desvio de fundos públicos, comprometendo evidentemente as políticas públicas mais necessárias para a classe menos favorecida, constituído simultaneamente ofensa depressiva para as áreas, por exemplo, da saúde, da educação, da segurança, do transporte, entre outras. Consequentemente, por ser um acto ilícito, os infractores são legalmente criminalizados, com vista a desencorajar actos do género, contribuindo para a redução de crimes de fundos públicos e de outros tipos no quadro da Administração Pública.

Do exposto, entendemos que o desvio de fundos constitui um ilícito criminal, pois o usufruto indevido de fundos públicos contrapõe-se à lei, merecendo nos termos legais punição exemplar do infractor. O que fundamenta o papel dos OCI na detecção dos infractores através do e-SISTAFE que fornece informação sobre a execução dos fundos públicos a partir da Conta Única do Tesouro.

### **3.2.4. Controlo**

O termo controlo é uma das funções do ramo de Administração Pública, tido como de muita importância. Segundo MEIRELLES, a função controlo é “a faculdade de vigilância, orientação e correcção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (MEIRELLES, 1993, *apud in* SANTANA, 2010: 40). Ainda

SANTANA aponta que, o controlo significa a “fiscalização exercida sobre as actividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, para que tais actividades ou produtos não se desviem das normas preestabelecidas”.

CASTRO, 2007, *apud in* SANTANA (2010: 41), sintetiza que:

“O controlo da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspecção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efectiva correcção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no sentido de garantir actuação conforme aos modelos desejados anteriormente planeados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade de poder-dever, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infractor”.

Na visão moderna, o termo controlo se posiciona na sua área de uso cada vez mais alargada nas linguagens técnica e científicas, em substituição às palavras tradicionais da língua, como regulação, gestão, vigilância, supervisão, averiguação, direcção, e coordenação (FIORENTINI & TOLEDO, 2012).

Os autores acima convergem quanto ao significado do termo controlo como função da Administração Pública, ou do ramo de administração em si. Concordamos que a função controlo visa supervisionar, corrigir, orientar ou direccionar a conduta gerencial. O mesmo é exercido por um Poder, órgão ou autoridade. Assim, entendemos que, no quadro do SISTAFE, os órgãos competentes deveriam legalmente ter autonomia sobre outros poderes no sentido de garantir gestão financeira pública transparente e conforme os modelos apresentados anteriormente. O controlo deveria funcionar como autoridade com poder de penalizar os agentes infractores, mesmo casos de mera omissão.

### **3.2.5. Controlo interno**

O controlo interno é, por si só, uma ferramenta de grande relevância para a busca e provisão de informação fiável à mobilização, execução e aplicação de recursos financeiros públicos. Além disso, o controlo interno é importante pelo facto de suportar a actividade desenvolvida pelos órgãos de controlo externo, principalmente, Tribunal Administrativo, sendo preceituado pela lei que estes podem determinar a requisição de

serviços de inspecção e auditoria aos órgãos de controlo interno, como consta no nº 1 do artigo 4 da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro.

Assim, AMARAL (2006) salienta que a actuação dos OCI é fundamental e exigida, porque providencia ao administrador suporte e confiança na gestão dos fundos e do património do Estado. Do ponto de vista prático, trata-se de uma importante ferramenta no domínio do controlo preventivo, detectivo e correctivo, que, operacionalmente, deve ser levado a cabo com todo o rigor e independência. Com o propósito de se cumprir as finalidades a que se propõe no plano estratégico e tático. O autor aponta que, o controlo interno é parte integrante de cada segmento da organização e cada procedimento corresponde a uma parte do conjunto da ferramenta.

O controlo interno compreende um processo organizacional e de coordenação de um leque de métodos e medidas adoptadas com o propósito de garantir a salvaguarda de activos, verificar a adequação e confiabilidade dos dados contabilísticos, impulsionar a eficiência operacional e estimular actuação em conformidade com as leis e normas estabelecidas para a gestão das finanças (MORAIS & MARTINS, 2013, *apud in* FACHADA, 2014).

O controlo interno refere-se, no âmbito da gestão financeira pública ou privada, à verificação de informação sobre investimentos que serão aplicados ou em aplicação, devendo ser acompanhada, avaliada quanto à sua legalidade, regularidade e boa gestão, no que tange às actividades, aos programas, aos projectos, ou às operações de entidades de direito público ou privado, com interesse nacional, comunitária ou privado (KADRI, 2011). Nos termos do artigo 64 da Lei nº 9/2002, o controlo interno tem por objectivo: “i) fiscalizar a correcta utilização dos recursos públicos e a exactidão e fidelidade dos dados contabilísticos; ii) garantir, através da fiscalização, a uniformização da aplicação das regras e métodos contabilísticos; iii) verificar o cumprimento das normas legais e procedimentos aplicáveis”.

Em Moçambique e segundo a Lei do SISTAFE existe o Subsistema de Controlo Interno (SCI) que compreende o órgão e entidades que intervêm na Inspeção e auditoria dos processos de arrecadação, cobrança e utilização dos recursos públicos e abrange as respectivas normas e procedimentos. Aos órgãos e entidades que compõem o SCI

competete exercer as actividades de verificação de aplicação de procedimentos estabelecidos e o cumprimento da legalidade, regularidade, economicidade, eficiência e eficácia tendo em vista a boa gestão na utilização de recursos postos a disposição dos órgãos e instituições do Estado.

Ainda no que concerne ao SCI existe o conselho Coordenador do subsistema de controlo interno (CCSCI) que é um órgão de coordenação e consulta em matéria de controlo interno. Este conselho funciona junto ao Ministério que superintende a área de finanças e é presidido pelo Inspector-Geral de Finanças.

O Conselho é composto pelo Inspector-Geral das Finanças, Inspector-Geral da Administração pública, e todos inspectores-gerais sectoriais e os demais representantes sectoriais e das unidades de supervisão do controlo interno.

O e-SISTAFE constitui um importante instrumento para a promoção da transparência na gestão dos fundos públicos e detecção de fraudes, permitindo que as entidades competentes tenham dados para proceder a divida instrução e julgamento em tempo útil dos processos contra os prevaricadores e violadores dos procedimentos estabelecidos pelo SISTAFE.

Assim, constatamos que os conceitos acima convergem, dando o sentido de que o controlo interno é uma ferramenta muito relevante pela sua própria essência que propicia que as partes envolvidas na aplicação do orçamento possam respeitar os regulamentos em vigor, salvaguardar os activos, com vista a se assegurar a validade e autenticidade dos registos contabilísticos e facilitando neste sentido as decisões de gestão, principalmente pela provisão da informação financeira em tempo oportuno. No geral, o controlo interno permite a redução do risco operacional, o desvio de fundos públicos, dando-se a expressão da importância da GFP e da existência da ferramenta e-SISTAFE.

### **3.2.6. Auditoria**

A auditoria é uma actividade que pode ser desenvolvida ao nível interno ou externo, compreende um conjunto de técnicas que visam avaliar, de forma amostral, a gestão da organização, pelos processos e resultados gerenciais, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou normativo

versado nos objectivos delineados (CONAB & COAUD, 2008). Estes autores salientam que a auditoria constitui um importante componente de controlo das organizações no alcance da melhor alocação dos recursos do contribuinte, não só actuando para corrigir os desperdícios, as impropriedades ou disfunções, a negligência e a lacuna, como também se antecipando fundamentalmente a essas ocorrências no sentido de garantir o alcance dos resultados pretendidos.

A auditoria interna, ou o controlo interno, visa intervir no diagnóstico de determinadas situações, como da viabilidade económica e operacional da organização, denunciar fraudes e actos ilegais, apreciação da economia, eficiência e eficácia da organização no âmbito das suas operações económicas e sociais (TEIXEIRA, 2006). Neste domínio, PINHEIRO (2005) refere que o sucesso da auditoria interna passa por um processo de triagem qualitativa, congregando auditores profissionalmente inteligentes, altamente motivados e comprometidos com o sucesso da empresa onde estão inseridos, com a responsabilidade de contribuir para a manutenção de um controlo interno imparcial e ajustado aos principais objectivos estratégicos da organização, com intuito de garantir um sistema de controlo interno eficaz no seio da organização e com comportamentos éticos irrepreensíveis

No mesmo sentido Costa ressalta que o termo auditoria compreende

“Um exame independente, objectivo e competente de um conjunto de demonstrações financeiras de uma entidade, juntamente com toda a prova de suporte necessária, sendo conduzida com a intenção de expressar uma opinião informada e fidedigna, através de um relatório escrito, sobre se as demonstrações financeiras apresentam apropriadamente a posição financeira e o progresso da entidade, de acordo com normas de contabilidade geralmente aceites. O objectivo da opinião do perito independente, a qual deve ser expressa em termos positivos ou negativos, é emprestar credibilidade às demonstrações financeiras (cuja responsabilidade pela sua preparação cabe ao órgão de gestão” (COSTA, 2010: 50).

Em Moçambique, a Lei Anti-corrupção n.º 6/2004, de 17 de Junho, no n.º 1 do artigo 21, refere-se à necessidade de se realizar auditorias no caso de houver indícios de corrupção, sendo ainda obrigatório informar por escrito ao Gabinete Central de Combate à Corrupção, com o objectivo de ser accionado o competente procedimento criminal contra os que delapidam os fundos do Estado.

Do exposto, entendemos que todos os autores supracitados convergem, ao apontarem que a auditoria interna é o desenvolvimento de uma actividade de controlo interno sobre a aplicação dos recursos financeiros da organização, devendo ser levado a cabo por peritos nas matérias, que avaliam as despesas através das demonstrações financeiras, permitindo o diagnóstico de determinadas situações, como da viabilidade económica e operacional da organização, denunciar fraudes e actos ilegais, apreciação da economia, eficiência e eficácia da organização no âmbito das suas operações económicas e sociais. Ademais, a auditoria antecipa-se a essas ocorrências, garantindo deste modo o alcance dos resultados pretendidos. No entanto, é crucial que os peritos tenham independência funcional e sejam imparciais.

### **3.2.7. Prestação de contas (accountability)**

A conceituação de prestação de contas ou *accountability* é de duplo sentido, o primeiro está relacionado com a capacidade de resposta dos agentes, isto é, a coação dos agentes públicos de explicarem os seus actos, enquanto o segundo sentido refere-se à capacidade de impor sanções por parte das agências de *accountability* aos detentores de poder, com a efectiva possibilidade de perda de poder para aqueles que agirem sem obedecer os deveres públicos (SCHEDLER, 1999, *apud in* KADRI, 2011).

A definição clássica considera o termo *accountability* em duas perspectivas, nomeadamente a vertical e a horizontal. A *accountability* vertical representa a relação entre a população e os entes públicos, pressupondo uma acção entre duas esferas assimétricas, onde a tal relação exprime-se principalmente por meio das eleições, representando um fluxo de “baixo para cima” (O’DONNELL, 1998, *apud in* KADRI, 2011). Ao passo que a *accountability* horizontal trata da existência de agências estatais que se relacionam como iguais, através do mecanismo de verificação e balanceamento, pressupondo acções de mútuo controlo e fiscalização, com a garantia de responsabilização da acção governamental (Ibidem).

Neste sentido, chama-se a atenção de que a manifestação da *accountability* horizontal carece da existência de “agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de facto dispostas e capacitadas para realizar acções, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até a impugnação contra acções ou emissões de outros agentes ou



agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’DONNELL, 1998: 40, *apud in* KADRI, 2011).

Assim, devido aos objectivos deste trabalho, percebemos ser crucial destacar a *accountability* horizontal que efectivamente vai ao encontro com o tema desta pesquisa. A mesma pode ser verificada do ponto de vista prático se, no âmbito da administração pública, forem respeitados alguns requisitos como independência funcional e financeira; a existência de informação confiável e adequada, a existência de redes bem estruturadas em termos de comunicação e respeito da lei. Com isso, apela-se aos detentores de poder político e jurídico para que possam criar um ambiente de transparência por meio da observância desses requisitos que garantem a implementação do instrumento controlo interno de fundos públicos em reflexo de *accountability* horizontal no Estado.

### **3.2.8. Monitoria**

Segundo WHITTINGTON & PANY, no quadro da administração pública ou gestão empresarial,

“Monitoria, o último componente do controlo interno, é um processo que avalia a qualidade do controlo interno ao longo do tempo. É importante monitorizar o controlo interno para determinar se ele está a funcionar conforme o esperado e se são necessárias modificações. A monitoria pode ser alcançada através da realização de actividades permanentes ou por avaliações aleatórias. Actividades de monitoria permanentes incluem actividades de supervisão e gestão realizadas regularmente, como contínuo acompanhamento de reclamações de clientes, ou rever a razoabilidade de relatórios de gestão. As avaliações aleatórias monitorizam as actividades que são realizadas numa *base* não rotineira, tais como auditorias periódicas por parte dos auditores internos” (WHITTINGTON & PANY, 2001, *apud in* FACHADA, 2014: 20)

Dos autores, constatamos ser crucial monitorar o controlo interno, significando que o controlo interno deve exprimir a qualidade necessária e orientada para a sua eficácia. Concordamos também que a monitoria compreende um dos componentes indispensáveis da função controlo, no quadro da administração, que visa alimentar e reorientar as decisões com vista a implementação eficaz e eficiente, assegurando o cumprimento das metas, enquanto torna-se mais difícil a existência de corrupção nos estabelecimentos monitorizados.

Assim, ao olharmos para o nosso problema de estudo, entendemos que o desvio de fundos públicos que se verifica no país, ainda numa altura em que o Governo leva a cabo a gestão de finanças públicas por meio dos elementos constituintes do SISTAFE pelo suporte de e-SISTAFE, tem lugar, dentre outros factores, devido a não implementação de todos subsistemas a nível do SISTAFE em particular do Subsistema de Controlo Interno que, a ser implementado pode mitigar os desvios de fundos detectando acções tendentes a estes desvios antes da sua efectivação ou descobrindo logo que ocorram.

## 4. METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida por procedimentos metodológicos, compreendendo: método qualitativo enquanto um tipo de pesquisa; revisão bibliográfica que consiste na técnica de leitura de livros e outros documentos de interesse e entrevista semi-estruturada que se efectiva pela técnica do guião de entrevista semi-estruturada a partir dos informantes chave.

### 4.1. Tipo de estudo

O estudo é do tipo qualitativo e exploratório descritivo, (CASTRO, 2007; FLICK, 2004). O carácter qualitativo do estudo deve-se ao facto de se ter recorrido a entrevistas semi-estruturadas para a recolha de dados, inicialmente planificada para cobrir a Inspeção Geral de Finanças, CEDSIF, DNCP, do Ministério da Economia e Finanças, o Gabinete Central de Combate à Corrupção e o Tribunal Administrativo. Na altura da realização deste plano, foi possível entrevistar todos estes órgãos, anteriormente alistados, à excepção do Tribunal Administrativo, que após várias tentativas não se dignou a responder.

Neste trabalho, optamos por realizar uma pesquisa qualitativa, interessa-nos compreender todos os processos que contribuem para a ocorrência do fenómeno de corrupção, na vertente de desvio de fundos públicos (VELOSO, 2007). Ainda, no concernente a este tipo de pesquisa, OLIVEIRA (2010) explica que o estudo qualitativo refere-se àquele que produz dados descritivos, fornecidos de forma escrita ou falada pela população amostral e pelo comportamento observado dentro deste grupo pelo pesquisador, assim como permite uma investigação de comportamentos, sentimentos e opiniões. Ademais, importa referir que, esta é uma pesquisa não estruturada, não estatística, mas com possibilidade de oferecer uma boa visão e compreensão do problema. De facto, a pesquisa qualitativa não pretende medir fenómenos, mas visa entender o problema de forma detalhada, pela descrição e análise da cultura e comportamento dos sujeitos pesquisados em relação ao fenómeno (VÍCTORA *et al.*, 2000, *apud in* TEIXEIRA, 2006).

Ainda no âmbito do tipo de estudo, esclarece-se o carácter exploratório da pesquisa que tem a ver com a noção de que em qualquer investigação científica, ou de outra natureza, é imprescindível explorar e aprofundar a informação obtida, devendo descrever cabalmente o objecto de pesquisa, ou a situação em estudo (LAKATOS & MARCONI, 1991). No entanto ao longo desta dissertação, aparece alguma informação quantitativa obtida de relatórios e outros documentos de trabalho.

De salientar que embora seja do tipo qualitativo e exploratório descritivo tem também o carácter avaliativo pois avaliou-se o trabalho dos funcionários afectos ao controle interno e o funcionamento do sistema na percepção dos entrevistados.

## **4.2. Amostra e tipo de amostragem**

Como referido anteriormente, por a pesquisa ser qualitativa, o tamanho da população não é relevante. No entanto, é de referir que nesta pesquisa foram abrangidas as equipas de controlo interno do MEF, profissionais ligados à GFP do CEDSIP, da DNCP e da PGR.

A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma amostra<sup>4</sup> de 10 indivíduos seleccionados intencionalmente, tidos como informantes chave, porque lidam directamente com a gestão de dados sobre as finanças públicas pelo e-SISTAFE e controlam a aplicação dos fundos públicos, o que lhes permite identificar casos de desvio, sendo 3 profissionais da Inspeção Geral de Finanças (representando ‘órgão interno), 2 profissionais do Departamento de Normalização e Apoio ao Utilizador do e-SISTAFE da Direcção Nacional da Contabilidade Pública, e 1 Técnico do GCCC.

## **4.3. Métodos e técnicas de recolha de dados**

### **Revisão bibliográfica e documental**

---

<sup>4</sup> De salientar que para este estudo embora não fosse obrigatório levar a cabo entrevistas pensamos que seria enriquecedor para o estudo buscar percepções dos diferentes intervenientes que lidam ou se beneficiam do e-SISTAFE

Na perspectiva científica ou acadêmica, segundo LAKATOS & MARCONI (2001), qualquer tipo de estudo a ser desenvolvido precisa do método de revisão bibliográfica, pois, é através dele que se obtém informação de base para a recolha de dados no campo e, tem como técnica a leitura. A pesquisa bibliográfica consiste no procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, propiciando a descoberta de novos factos, relações ou leis, em qualquer campo do saber.

No tocante a este método, fez-se a consulta de documentos, tais como relatórios de auditoria ou controlo interno, relatórios de avaliação de desempenho financeiro público, do TA, instrumentos legais de que se possa legitimar o nível organizacional, independência financeira e funcional dos profissionais do controlo interno financeiro público, informes anuais da PGR, entre outros.

Na mesma linha, segundo GODOY (1995), a consulta documental possui um carácter inovador, oferecendo importantes contribuições em relação ao estudo em curso. O autor ainda afirma que, geralmente, os documentos são considerados importantes fontes de dados para outros tipos de estudos qualitativos, merecendo, assim, uma especial atenção.

### **Entrevista semi-estruturada**

Este método consiste em desenvolver uma conversa entre o investigador e o sujeito de interesse, ou entrevistado, através da técnica de entrevista semi-estruturada (apêndices 1, 2 & 3), contendo perguntas previamente elaboradas por investigador (RICHARDSON, 1999). O método tem a vantagem de possibilitar que o investigador sonde a resposta, podendo adaptar-se à pessoa entrevistada, às circunstâncias de entrevista, aprofundar a informação desejada e não exige que as pessoas entrevistadas saibam ler ou escrever (ibidem).

TRIVIÑOS (1987) realça que o método propicia a presença consciente e actuante de ambos, pesquisador e pesquisado, no processo de levantamento de informação. Assim, ao responder as perguntas, o entrevistado toma parte na elaboração do conteúdo da pesquisa, seguindo a sua linha de pensamento, de forma espontânea e relatando experiências vivenciadas dentro do foco escolhido pelo investigador (ibidem.).

No mesmo sentido, DUARTE (2004) complementa que a entrevista semi-estruturada propicia ao pesquisador melhor aprofundamento no tema em pesquisa, colhendo indicações da maneira como cada participante dá significado à sua realidade. O autor salienta ainda que o método permite a compreensão da lógica das relações estabelecidas dentro de grupos sociais no qual o entrevistado está inserido, incluindo o contexto local e temporal.

Os entrevistados providenciaram informação sobre crimes financeiros ou de peculato no quadro da GFP, o contributo do e-SISTAFE, factores que contribuem para o desvio de fundos públicos, como por exemplo o caso do MINEDH em 2015, do FDA, da falta de transparência e prestação de contas, da fraca funcionalidade dos instrumentos legais no combate à corrupção financeira pública.

#### **4.4. Limitações**

Durante a realização deste estudo deparamos com vários constrangimentos, principalmente na recolha de dados nas instituições elencadas para a pesquisa. Estas limitações estão ligadas com a resistência de algumas entidades em receber-nos ou em fornecer informações que seriam cruciais para a análise do tema, algumas instituições alegaram não serem proprietárias da informação sendo apenas guardiãs da mesma, outras vezes alegaram falta de tempo. Alguns entrevistados resistiram em fornecer integralmente as informações necessárias, tendo sido preciso insistir muito para arrancar mais algum dado.

Outra limitação foi o facto do estudo não ter recolhido informação sobre e-SISTAFE nas províncias.

#### **4.5. Hipóteses, Variável independente e dependente**

Neste trabalho, colocamos três hipóteses:

- H1: O e-SISTAFE tem um contributo positivo na redução de casos de desvio de fundos públicos.
- H2: Os órgãos do controlo interno e externos desempenham um papel crucial na prevenção e combate à corrupção.
- H3: As reformas do SISTAFE, com destaque para a introdução do e-SISTAFE, contribuem para uma GFP transparente.

As hipóteses acima alistadas apresentam duas variáveis, uma independente e outra dependente. Segundo POLIT & HUNGLER (1995), a variável dependente ou variável de critério é aquela que o investigador procura compreender e explicar ou prever. Nesta linha de pensamento, no presente estudo, a variável dependente é “nível de desvios de fundos públicos”, no quadro do combate à corrupção, focalizando no papel do controlo interno, no período de 2012 a 2016.

Em conformidade com os autores supracitados, a variável independente refere-se àquela que influencia a variável dependente que, neste caso, é o funcionamento da plataforma informática e-SISTAFE, combinado com os diversos órgãos responsáveis por garantir a correcta execução da despesa e o respeito das normas de gestão financeira pública. Assim, a relação entre estas duas variáveis permite compreender se o processo de interacção entre os diferentes actores e o uso correcto da plataforma contribui para a redução de casos de desvio de fundos.

#### **4.6. Operacionalização das Hipóteses**

Em relação à operacionalização das hipóteses, este estudo foi orientado por três hipóteses, nomeadamente: (1) O e-SISTAFE tem um contributo positivo na redução de casos de desvio de fundos públicos, (2) os órgãos do controlo interno e externos desempenham um papel crucial na prevenção e combate à corrupção e (3) as reformas do SISTAFE, com destaque para a introdução do e-SISTAFE contribuem para uma GFP transparente.

Para a hipótese (1) para um contributo positivo do e-SISTAFE há os utilizadores devem cumprir com as regras uma das quais de grande importância é a questão do uso das

senhas de acesso, deve-se garantir a segregação de funções (hoje quem paga não pode dar conformidade). Deve-se verificar se o sistema está sempre *online*, se o sistema permite as funcionalidades para os quais foi concebido. A questão sobre a redução de casos de desvio de fundos é mensurada a partir de relatórios, percepções dos utilizadores, etc). A contribuição da plataforma e-SISTAFE notou-se na descoberta dos contornos do desvio de fundos ocorrido por exemplo no Fundo de Desenvolvimento Agrário e no MINEDH.

Em relação a segunda hipótese, se os órgãos do controlo interno e externos desempenham um papel crucial na prevenção e combate à corrupção considera-se o nível de auditorias tanto internas como externas que são realizadas, sendo ainda importante aliar as mesmas a responsabilização dos infractores. A prevenção e combate à corrupção passa pelo controlo das acções dos funcionários e responsabilização não só a nível da instituição a que pertencem mais também a nível criminal. A existência da aplicação e- SISTAFE permite que os órgãos de controlo interno e externo possam buscar detectar indício de desvios ou buscar evidencias de desvios já ocorridos.

Na terceira hipótese em relação a transparência, por exemplo, deve existir melhor prestação de contas, melhor partilha de informação a todos os níveis, informação ao público sobre a GFP, etc.

Assume-se que o uso correcto da aplicação informática, o cumprimento das normas e regras estabelecidas, a prestação de contas e um controlo da execução da despesa mais efectivo são elementos importantes para a redução de casos de desvio de fundos públicos.

#### **4.7. Tratamento, análise, interpretação dos dados do campo**

Conforme OLIVEIRA (2010), o tratamento de dados é feito com base na identificação das variáveis que permitem direccionar a análise qualitativa e descritiva. Tais variáveis são relacionadas com as informações necessárias para a compreensão do problema de estudo.



A análise e interpretação dos resultados se valeram de conteúdos basilares apresentados na revisão bibliográfica e cruzados com os dados fornecidos pelos entrevistados.

Para além disso, chamamos a atenção de que, no quadro de apresentação, análise e discussão dos dados, os trechos das entrevistas foram identificados sem os respectivos nomes, devido aos preceitos éticos e científicos no respeito pela privacidade da identidade. Assim, o nome de cada funcionário entrevistado nas instituições pesquisadas foi omissa, codificando-se como a seguir: **A1, A2, A3, A4,A5, A6, A7, A8, A9, A 10.**

No próximo capítulo, de apresentação de resultados, são utilizados trechos das entrevistas realizadas aos sujeitos da pesquisa.

## **5. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **5.1. Relação entre corrupção, reformas na GFP, e-SISTAFE e Órgãos de Controlo Interno, na Administração Pública**

Para abordar a questão da reforma do sector Público em Moçambique, segundo a Estratégia da Reforma do Sector Público (EGRSP) 2001-2011, há que considerar 3 fases, como a seguir se apresenta:

A primeira fase inicia em 1975, decorrente da luta de libertação e consistiu na constituição do novo Estado, optando-se por um modelo centralizado e centralizador, apoiado por um partido forte, único e hegemónico.

A segunda fase vai de 1986 a 1990 e é marcada pelo início das reformas económicas, revisão profunda do modelo socialista então vigente e mudança dos princípios básicos que o norteavam, resultando na implementação do Programa Reabilitação Económica (PRE), que gerou uma mudança profunda do próprio papel definido para o Estado. Num curto período, o País passou de um modelo de economia centralizada para uma economia de mercado com base na iniciativa privada. Transitou-se de um modelo de Estado unitário centralizado para um Estado unitário gradualmente descentralizado e no qual foram consolidadas as relações regulares entre o Executivo e o Parlamento.

A terceira fase é iniciada em 1990, com a aprovação da nova constituição e consolidação do modelo político e económico assumido. Esta fase prolonga-se até hoje e pode ser caracterizada como um período de ajustamento do sector público ao modelo político democrático e multipartidário.

Segundo a mesma estratégia, as razões da reforma são a necessidade de adequar o conjunto das organizações que integram o sector público para fazer face aos desafios que se colocam ao Estado Moçambicano e a permanente legitimação do Estado de Direito nas suas relações com a sociedade como factor de garantia da soberania, da moçambicanidade e do progresso nacional. Igualmente, foram identificados vários

problemas dos quais em razão do objecto do nosso trabalho destacaremos a questão da corrupção.

A EGRSP traz a visão de que todo esforço empreendido no sentido de transformar o sector público num instrumento efectivo de melhoria da qualidade de vida da população será inútil se não for atacado o fenómeno da corrupção com rigor e com todas as armas disponíveis. A corrupção desestabiliza as instituições, esvazia a confiança da sociedade no Estado e atenta contra a própria unidade nacional (EGRSP: 13).

No que tange ao âmbito da reforma, um dos objectivos era rever as relações entre o Estado, a sociedade civil e o Sector privado, como forma de desenvolve-las e de potenciar a participação destes na geração e distribuição da riqueza, segundo os critérios de boa governação (EGRSP 2001-2011).

Visando o alcance destes objectivos, foram estabelecidas as seguintes componentes: Racionalização e Descentralização das estruturas e processos de prestação de serviços; Melhoria do processo de formulação e monitoria de políticas públicas; Profissionalização dos funcionários do sector público; Melhoria da gestão das finanças públicas e prestação de contas; boa governação e combate à corrupção (CIRES, 2001).

Em 1997, com a aprovação de legislação específica de gestão de finanças públicas, leis número 14, 15 e 16/97, todas de 10 de Julho, são criados os mecanismos de prestação de contas, de transparência na Gestão das Finanças Públicas e da fiscalização sucessiva das despesas públicas, permitindo a elaboração da primeira Conta Geral do Estado referente ao exercício económico de 1998, apresentada à Assembleia da República no ano 2000.

No entanto, apesar das alterações acima apresentadas, o Sistema Financeiro do Estado continuava desactualizado, pois tinha como principais instrumentos legais de execução do Orçamento e de Contabilização da Despesa, o Regulamento da Contabilidade Pública do ano de 1881 e o Regulamento da Fazenda de 1901.

Esta realidade, aliada ao contexto internacional, à necessidade de garantir confiança das informações, à transparência e disseminação da informação, o acompanhamento da sua divulgação exigia urgência na aceleração das reformas.

Deste modo, no final da década de 90, imprimiu-se uma nova dinâmica à reforma de todo o Sistema de Gestão Financeira do Estado, o que levou à criação, em 2001, de duas Unidades Técnicas que tinham a responsabilidade de desencadear e dirigir o processo, nomeadamente a Unidade Técnica para Reforma da Administração Financeira do Estado (UTRAFE), que tinha como missão coordenar, conceber, operacionalizar e monitorar todos os processos relacionados com a Reforma do Sistema de Administração Financeira do Estado-SISTAFE e a Unidade de Reforma Tributária dos Impostos Internos que se responsabilizaria da reforma tributária na vertente dos impostos internos.

Estas reformas tiveram como principal objectivo assegurar a alocação eficiente dos recursos públicos, o registo contabilístico fiável e de acordo com os princípios contabilísticos internacionalmente aceites e o controlo e auditoria dos mesmos, tendo-se criado, para o efeito, o Sistema de Administração Financeira do Estado com a aprovação da lei n. 9/2002, de 12 de Fevereiro, Lei do SISTAFE, que abordamos a seguir.

O e-SISTAFE foi concebido no sentido de poder responder com eficácia à conceptualização e operacionalização de 5 subsistemas chaves que constituem o SISTAFE<sup>5</sup>, nomeadamente do Orçamento do Estado, Contabilidade Pública, Tesouro Público, Património do Estado e Controlo Interno.

Estes subsistemas estão devidamente integrados nos seguintes macro-processos: elaboração das propostas do Cenário Fiscal de Médio Prazo; Plano Económico e Social e Orçamento do Estado; execução do Orçamento do Estado; administração do Património do Estado (PE); avaliação da gestão do Orçamento do Estado e Património do Estado. De referir que, os macro-processos subdividem-se em processos, isto é, procedimentos organizados de modo a instruir, de forma padronizada, as actividades que devem ser executadas na área da GFP.

Os órgãos responsáveis por execução das actividades de cada macro-processo do SISTAFE são designados por Unidades Funcionais, que estão estruturados em três níveis distintos:

---

<sup>5</sup> Cfr. Art.º 6 do Regulamento do SISTAFE do Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, Maputo.

- a. Unidades de supervisão (US), entidades responsáveis pela orientação, supervisão técnica e normalização de cada subsistema;
- b. Unidades intermédias (UI), agentes que representam a ligação entre as US e as unidades gestoras, em cada nível territorial, possibilitando a aplicação do princípio de desconcentração dos procedimentos de cada macro processo;
- c. Unidades gestoras, classificadas em beneficiárias, compreendendo os órgãos e instituições do Estado destinatários de uma parcela do Orçamento do Estado ou detentores de uma parcela do Património do Estado (UGB), e Executoras, representando os órgãos e instituições do Estado que têm a capacidade administrativa de executar os procedimentos estabelecidos nos macro processos e que, por conseguinte, apoiam as unidades gestoras beneficiárias a ela vinculadas (UGE).

Os órgãos ou instituições do Estado que exercem funções de US, UI e UGE são objecto de Diploma do Ministro que superintende a área das Finanças, que deve designá-los, conforme o plasmado nos números 7, 5 e 4 dos artigos 12, 13 e 14, respectivamente, do Regulamento do SISTAFE.

Conforme o Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, Regulamento do SISTAFE, o e-SISTAFE constitui o único sistema informático que suporta o SISTAFE, visando satisfazer todos os procedimentos estabelecidos O e-SISTAFE foi dividido em sete módulos, a saber:

1. Módulo de Elaboração Orçamental que apoia à elaboração da proposta do OE;
2. Módulo de Execução Orçamental que orienta a execução do OE;
3. Módulo de Gestão de Informações que assiste a geração de informações obtidas a partir dos demais módulos, facilitando a acção do controlo interno e externo e da administração pública;
4. Módulo de administração do Património do Estado que apoia a administração do Património do Estado;
5. Módulo de gestão de Salários e Pensões auxilia na elaboração da folha de salários e de pensões dos Funcionários e Agentes do Estado e pensionistas;
6. Módulo de gestão da Dívida Pública que apoia a administração da dívida;

7. Módulo de gestão da Rede de Cobrança que apoia a administração da rede de cobrança.

#### **b) Características fundamentais do e-SISTAFE**

No que se refere às operações, o e-SISTAFE apresenta as seguintes características fundamentais:

Clareza – todas as transacções efectuadas pelos agentes são registadas, numa linguagem fiel ao dia-a-dia da execução orçamental, financeira e patrimonial;

Confiabilidade – todas as operações contabilísticas são padronizadas para cada acto ou facto da gestão, integradas e registadas de forma automática;

Transparência – todos os registos e movimentos podem ser consultados, a qualquer momento, por todos os agentes que devem ter acesso à informação, para fins de gestão ou de controlo, mediante prévio credenciamento e de acordo com o nível de acesso às informações (a uma só unidade, a um universo restrito de unidades ou a todas as unidades do País);

Comparabilidade – a ferramenta mantém dados de todos os registos da gestão financeira, que são feitos de acordo com as mesmas normas pré-determinadas, consignadas na Lei de criação e no Decreto de regulamentação do SISTAFE, permitindo que as informações produzidas possam ser comparadas ao longo do tempo;

Unidade de Tesouraria – os recursos financeiros do Estado são acumulados numa única conta bancária, sendo mantida e administrada pelo Banco de Moçambique, por qual se movimenta a arrecadação e cobrança de receitas e o pagamento de despesas, seja qual for a sua procedência;

Identificação dos responsáveis – todos os registos no e-SISTAFE são efectuados identificando-se o agente, a data, a hora, a transacção solicitada e se ela foi bem-sucedida ou não, neste caso informando o motivo;

Segregação de funções – todos os actos da gestão financeira são executados no e-SISTAFE por agentes distintos, sendo vedada a acumulação de funções; assim, por exemplo, o responsável pela reserva de dotações orçamentais e solicitação de recursos financeiros não é o mesmo agente responsável por efectuar os pagamentos;

Controlo intercorrente – o e-SISTAFE prevê um mecanismo obrigatório de controlo no âmbito de cada unidade, denominado CONFORMIDADE – processual e documental, a cargo de agente específico designado Agente de Conformidade (AGC), no sentido de se garantir que os registos de cada acto da gestão foram efectuados correcta e atempadamente (MEF, 2015). Cabe ao AGC proceder à verificação do cumprimento dos procedimentos emanados no Manual de Administração Financeira do Estado (MAF) e tem a responsabilidade de reportar para o seu superior hierárquico qualquer anomalia que possa consubstanciar irregularidade na execução da despesa.

Destarte, do ponto de vista da concepção e teórico, o SISTAFE mostra alguma consistência de se poder avançar pela gestão de fundos públicos de forma racional e controlada, garantindo-se, então, a sustentabilidade de uso dos recursos financeiros do Estado, na medida em que permite ter o registo da movimentação dos fundos, o que serve como prova para efeitos de criminalização, ou de estatísticas de auditorias. O outro aspecto importante é que, por exemplo, ao se estabelecer um único sistema informático – o e-SISTAFE, impõe-se uma condição de responsabilidade, por parte da Administração Pública, para melhor controlar o uso dos fundos públicos que o Estado gera no seu país, como também os angariados ou oriundos de doações por países parceiros e de cooperação com Moçambique para o benefício público e boa imagem do próprio Governo ou Estado.

Ressalta-se ainda a questão do mesmo SISTAFE desenvolver subsistemas que proporcionem informações precisas e atempadas. O SISTAFE, combinado com a observância dos princípios legais, como por exemplo, a acção independente dos órgãos de controlo interno perante outros poderes do Estado/ Governo juridicamente reconhecida, poder-se-ia alcançar os propósitos do SISTAFE.

No entanto, a Lei que suporta o SISTAFE apresenta lacuna pelo facto de não determinar a independência financeira e funcional dos órgãos de controlo interno em relação aos outros poderes do Estado, abordando de forma genérica no artigo 65 que o Controlo

Interno rege-se pelos princípios de independência e isenção. Para além de o SCI ainda não ter sido desenvolvido a nível do sistema, actualmente apenas existem áreas de controlo Interno ao nível dos sectores e inspecções Sectoriais. Ao nível do controlo interno cabe à IGF analisar/auditar as contas dos Sectores e, ao nível externo, cabe ao Tribunal Administrativo auditar as contas dos sectores.

## **5.2. Descrição dos OCI, considerando o nível organizacional, de independência financeira e funcional**

Em Moçambique, no seio da Administração Pública, a corrupção, como é o caso de desvio de fundos públicos, ou aplicação indevida, constitui-se num mal preocupante sobre o qual se levou reformas, ao nível da GFP. Numa perspectiva em que as acções do Governo possam efectivamente promover o desenvolvimento socioeconómico, que seja sustentável e inclusivo é importante a actuação dos OCI, nomeadamente os profissionais da IGF, incluindo outros profissionais do Governo responsáveis por prevenção e combate à corrupção.

Ora, do ponto de vista prático ou operacional, o e-SISTAFE, enquanto elemento da reforma e ferramenta tecnológica, regista toda a informação de execução e gestão do OE, permitindo detectar as irregularidades em relação à referida execução. Este processo pressupõe a existência de um Agente de Controlo Interno, que deve garantir que os registos de cada acto da gestão foram efectuados correcta e atempadamente, dando apoio aos profissionais, que providenciam ao administrador suporte e confiança na gestão dos fundos e do património do Estado. Destaca-se o papel dos OCI, no controlo preventivo, detectivo e correctivo.

Ainda no que respeita aos Órgãos de Controlo, no âmbito de prevenção e combate à corrupção, estes contribuem para a verificação efectiva do sentido da implementação de todo leque de reformas desenvolvidas, considerando as estratégias anti-corrupção. Os mesmos suportam a actividade desenvolvida pelos órgãos de controlo interno (a exemplo da IGF) e externo, a exemplo do Tribunal Administrativo, visando um bom desempenho do Governo na GFP.



Importa referir que o Tribunal Administrativo, segundo o PEFA (2015), é a instituição suprema de auditoria em Moçambique – um organismo autónomo cujo presidente é nomeado pelo Presidente da República e aprovado pela Assembleia da República. O TA é directamente responsável pela auditoria das contas das entidades do governo, bem como do total da Conta Geral do Estado, através da emissão de parecer à Conta. Assim, para além desta função de auditoria, actua como Tribunal de Contas, estando-lhe cometidas atribuições jurisdicionais para analisar e tomar as decisões finais sobre as auditorias realizadas em diferentes departamentos, bem como impor multas e/ou dar início às pertinentes investigações

Assim, referimos que o SISTAFE decorre do reconhecimento, por parte Governo de Moçambique, que a corrupção é um mal com dimensão complexa, transversal e plural, que atenta contra a dignidade humana e afecta as relações sociais, distorce a economia, debilita o Estado e cria a contracultura, ou cria desconfiança da sociedade em relação ao Governo.

Entretanto, a par da corrupção, no âmbito do SISTAFE, as reformas de GFP focalizam-se estrategicamente nos seguintes objectivos: dotar a Administração Pública de técnicos qualificados; aproximar a Administração Pública do cidadão; melhorar a qualidade dos serviços; fortalecer a organização da Administração Pública; promover e disseminar uma cultura de integridade na Administração Pública e na sociedade; utilizar as tecnologias de informação e comunicação e a inovação para melhorar a prestação de serviço; e acompanhar a execução e medir os resultados (CIRAP, 2016). Estes objectivos foram e estão a ser implementados, de forma transversal e integrada em todos os sectores da Administração Pública.

Com o propósito de os objectivos estratégicos traçados melhorarem as principais vertentes da Administração Pública, foram integrados e aplicados cinco elementos de intervenção e desenvolvimento, nomeadamente (1) profissionalização dos funcionários e Agentes do Estado, (2) descentralização e desconcentração, (3) melhoria da prestação de serviços aos cidadãos e para o público em geral, (4) consolidação e coordenação das estruturas da Administração Pública, e (5) reforço da integridade pública (CIRAP, 2016).

Na mesma direcção, visando dar expressão significativa às reformas do SISTAFE, foi traçada a estratégia anti-corrupção constituída de três vertentes basilares, nomeadamente a prevenção, a acção administrativa ou processo disciplinar e o sancionamento (CIRAP, 2016). Neste sentido, reconheceu-se que as três vertentes basilares devem ser postas em aplicação simultânea, considerando-se que as mesmas são interdependentes e complementares, pois ao se alcançar sucesso numa das vertentes, reforçam-se as outras. As três vertentes são descritas abaixo:

**i) Prevenção** consiste em aplicar e rever as leis e regulamentos tais como os códigos de ética, as leis sobre a organização e funcionamento de concursos públicos para o fornecimento de bens e serviços, as leis sobre os procedimentos administrativos, as leis que proíbem a aceitação de certas doações, as leis sobre a liberdade de imprensa é uma forma de reduzir as práticas corruptas nas instituições do sector público.

**ii) Acção administrativa ou processo disciplinar** é realizada com a ocorrência do acto corrupto, isto é, desvio de fundos, peculato, ou de outra natureza que se contrapõe às leis e normas da Administração Pública. Assim, os sistemas de controlo e auditoria interna e externa são cruciais na detecção do infractor ou do corrupto, podendo este ser denunciado pela sociedade civil e/ou empresarial, pela instituição lesada, que devem instaurar o processo disciplinar e aplicar medidas administrativas.

**iii) Sancionamento** respeita os casos de corrupção que envolve ofensas criminais, devendo a instituição pública lesada encaminhar o caso para os órgãos de justiça, que irão investigar, acusar criminalmente, julgar e punir o infractor. Nesta vertente destaca-se a relevância do sistema judicial na tomada de medidas que reprimem os o criminosos, evitando-se o desenvolvimento da cultura da impunidade (CIRAP, 2016).

À luz de várias experiências de combate à corrupção a nível mundial e local, o Governo reconheceu que, em Moçambique, as acções mais recomendáveis devem incidir nos seguintes elementos estratégicos anti-corrupção: a) “racionalização e amplificação dos processos administrativos; b) redução do poder discricionário dos funcionários públicos no exercício das suas funções; c) desenvolvimento na administração pública da cultura de uma gestão orientada para resultados concretos; d) fortalecimento do processo e mecanismos de prestação de contas na gestão financeira, patrimonial e *procurement* público; e) estabelecimento dos mecanismos de participação da sociedade civil e sector privado na acção governativa; incremento das acções de julgamento dos casos de corrupção como forma de desencorajar o desenvolvimento da cultura de impunidade, porque este fenómeno é efectivamente o motor da corrupção; f) promoção e materialização do processo de descentralização da acção governativa de forma a levar as decisões do governo mais próximas do cidadão” (CIRAP, 2016: 20-21).

O quadro dos objectivos das reformas da GFP se exprime e focaliza as estratégias anti-corrupção, com vista a eliminar a burocracia excessiva, o poder discricionário e o secretismo implícito nas relações entre corruptos e corruptores. O fortalecimento do processo e mecanismos de prestação de contas na gestão financeira, patrimonial e *procurement* público permite prevenir e combater aos infractores da lei sobre GFP, no caso de crimes de desvio de fundos públicos para o uso indevido ou pessoal.

### **5.3. Contributo do SISTAFE**

Segundo PEFA 2015, nos últimos 15 anos, progressos significativos foram registados em Moçambique na área de GFP, impulsionados sobretudo pelo desenvolvimento e introdução de um sistema informático integrado de gestão e informação financeira de suporte ao SISTAFE (o e-SISTAFE).

Como contribuição do SISTAFE, verificou-se um reforço da integridade na Administração Pública. Foram criadas a Lei de Proibição Pública, aprovadas a Comissão Central de Ética e as Comissões de Ética em todos os Órgãos Centrais. Estas ferramentas reforçam a capacidade institucional de combate à corrupção e, simultaneamente, possuem as seguintes vantagens:

- Clarificação das situações de crimes de desvio de fundos e outras imoralidades públicas e de conflitos de interesses;
- Rigor e transparência na gestão do orçamento do Estado;
- Seguimento de operações de combate à corrupção (CIRAP, 2016).

Para os entrevistados, a introdução do SISTAFE e a sua plataforma informática e-SISTAFE constitui uma inovação e um benefício para a GFP. Por exemplo, os entrevistados A1, A7 e A8 enalteceram os seguintes aspectos:

- *O SISTAFE é implementado, tendo como instrumento de gestão o e-SISTAFE e trata-se de uma inovação na forma como toda informação financeira é gerada, organizada, disponibilizada, e conservada;*
- *No passado ou antes da implementação do SISTAFE, a informação era gerada de forma deficitária e os instrumentos de suporte de tal informação nem sempre eram fiáveis;*
- *Com a criação da CUT, o Estado passou a ter maior controlo das contas bancárias detidas pelas unidades orçamentais associada a uma unidade de tesouraria.*

Os entrevistados A2, A4, A7 e A10 frisaram os seguintes aspectos:

- *A Conta Geral do Estado no passado era elaborada com base em informação recolhida nas unidades orgânicas do Ministério da Economia e finanças que garantiam a execução do orçamento e tal procedimento era feito de forma manual, comprometendo a fiabilidade da mesma;*
- *Com o sistema, a conta geral do Estado é elaborada com base na recolha de dados gerados em tempo útil, garantindo-se assim consistência e maior fiabilidade da informação que alimenta a conta.*

Ainda por conta do SISTAFE, conforme CIRAP (2016), no período 2012 a 2015, foram criados canais directos de comunicação entre o Governo e a sociedade, que garantem a segurança e eliminam as ameaças de vinganças contra o cidadão que, exercendo o seu direito legítimo, denuncie as práticas de corrupção, das quais é vítima ou tem conhecimento. De referir que, a denúncia é uma das ferramentas de revelação de casos concretos, com potencialidade de desencorajar o surgimento de novos casos.

Ademais, ao nível prático, a implementação do e-SISTAFE melhorou a capacidade de controlo do orçamento do Estado, considerando que envolve as componentes de auditoria

e controlo interno, bem como o controlo externo do Tribunal Administrativo e da Assembleia da República (LAWSON *et al.* 2015; MACUANE, SITÓI & MADUELA, 2009). Ainda como impacto positivo da aplicação deste sistema informático, destacam-se os seguintes resultados:

- Maior celeridade no pagamento de salários dos funcionários e agentes do Estado, pela via de transferência bancária, o que elimina as demoras na satisfação do direito à remuneração atempada e reduz o índice do desencaminhamento de salários;
- Aumento da capacidade de colecta de impostos;
- Incremento de investimentos a nível local;
- Estímulo aos órgãos locais na melhoria de prestação de serviços, dada a possibilidade de utilização das receitas colectadas localmente;
- Maior controlo da liquidez das contas; e
- Melhoria da capacidade de previsibilidade da disponibilidade de fundos públicos (MACUANE, SITÓI & MADUELA, 2009).

No geral, os entrevistados concordam com as ideias acima mencionadas e acrescentaram que, o SISTAFE e o e-SISTAFE vieram resolver problemas crónicos de que se debatia o Estado nomeadamente: i) atraso no pagamento de salários; ii) pagamento de despesas em numerário o que propiciava desvio de fundos; iii) pagamentos adiantados a fornecedores; iv) falta de prestação de contas; vi) difícil controlo de fundos disponibilizados; vii) destruição ou descaminho de documentos comprovativos de despesa, etc.

No período de 2012 a 2014, houve uma evolução para mais de 1000 Unidades Gestoras Beneficiárias a todos os níveis, resultantes de uma contínua e maior desconcentração administrativa. Estas Unidades Gestoras Beneficiárias cobriram em média 33% da despesa total para cada um dos anos (LAWSON *et al.*, 2015).

Realça-se ainda que, a avaliação de desempenho do Estado levada a cabo pelo PEFA, no período de 2012 a 2016, conforme os dados sobre a execução do OE, foi credível. A avaliação positiva, deve-se aos benefícios que resultam da expansão do e-SISTAFE, no âmbito das reformas do SISTAFE, pois houve aumento de unidades orçamentais, o que possibilita uma maior eficiência e eficácia nos processos de elaboração do OE, gestão e

execução orçamental, bem como na gestão da Tesouraria do Estado, o que se reflecte através de uma maior utilização da modalidade de execução por via directa por intermédio da Conta Única do Tesouro, que actualmente cobre cerca de 60% da despesa pública (LAWSON *et al.*, 2015).

Em relação aos pagamentos por via directa, o Fórum de Monitoria do Orçamento no seu relatório com o título: “Análise das Lacunas na Gestão de Finanças Públicas em Moçambique”, publicado em 2017, faz uma avaliação positiva, referindo que em Março de 2016 atingiu-se a percentagem de 65,3% de execução por via directa, com uma meta de 74% para o final de 2016. De lembrar que, em 2011 este valor era de 42% e em 2012 de 52,6%.

No mesmo sentido, consta do Relatório Final de Avaliação PEFA de 2015 que, no período 2012 a 2015, a GFP apresenta um bom desempenho no atinente às dimensões (a) credibilidade do orçamento, (b) abrangência e transparência, (c) orçamentação com base nas políticas, (d) previsibilidade e controlo na execução orçamental, (e) contabilidade, registo e reporte, (f) análise externa e auditoria. (LAWSON *et al.*, 2015: 34).

Em relação à transparência<sup>6</sup>, os entrevistados afirmaram que:

*Toda acção dos gestores para garantir a transparência da gestão financeira, deve necessariamente estar alinhada com os tais instrumentos, caso haja desvios às metas inicialmente previstas estas devem ser reflectidas através de revisões ou redistribuições orçamentais (A5, A6, A8).*

Pode-se reforçar esta ideia com o relatório do PEFA (2015:62) que destaca a evolução positiva da transparência orçamental evidenciada por outras metodologias aceites internacionalmente, como por exemplo a melhoria observada na pontuação e ranking de Moçambique no *Open Budget Index* (OBI) entre 2010 e 2012 (de 28 para 47 pontos sobre 100, e em termos de lugar, Moçambique passou de lugar 68 para o lugar 55, em termos de posicionamento no ranking).

---

<sup>6</sup> Aqui, a transparência refere-se à definição dos instrumentos orientadores de gestão e orçamento, que prevêm os recursos a arrecadar e as despesas a realizar em função do plano económico e social, fundamentalmente nos domínios da Educação, Saúde e Agricultura.

Na mesma direcção, o parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico de 2016, com base nos dados de 68 auditorias a diversos órgãos e instituições do Estado, dos níveis central, provincial e autárquico, refere que, foram alcançados significativos progressos quanto à observância das normas e procedimentos que têm a ver com a colecta de impostos, execução de despesas e respectiva contabilização.

A partir das auditorias anteriormente citadas Das auditorias realizadas pelo Tribunal Administrativo, concluiu-se que:

- a) Persistem, no e-SISTAFE, registos de acréscimos e reduções de dotações orçamentais de alguns órgãos e instituições do Estado, sem documentos que os fundamentam;
- b) A Direcção Nacional da Planificação e Orçamento e as Direcções Provinciais da Economia e Finanças, na qualidade de Unidades Intermédias e de Supervisão do Subsistema do Orçamento do Estado, em alguns casos, não mantêm organizados os arquivos dos processos de alterações orçamentais por si registadas, no e-SISTAFE, e raras vezes comunicam aos órgãos e instituições, sobre o êxito ou não da alteração requerida;
- c) As transferências e redistribuições orçamentais continuam sendo efectuadas sem a observância das regras de delegação de competências, plasmadas no respectivo Decreto, anualmente aprovado pelo Conselho de Ministros. (Parecer do TA:2016)

Segundo o artigo “Governança e Integridade em Moçambique: Problemas práticos e desafios reais”, de 2013 elaborado pelo CIP até 31 de Dezembro de 2012, havia 920 instituições elegíveis ao SISTAFE. Destas, 620 estavam integradas ao e-SISTAFE, 300 ainda não estavam, das quais 120 já em condições de ser integradas e 121 ainda sem condições para entrar, porque não tinha segregação de funções ou por falta de infra-estruturas como energia ou sinal de TDM para a transmissão de dados.

Já no primeiro semestre de 2016, o e-SISTAFE estava operacional em 128 Distritos dos 151 existentes. Estavam descentralizados 1401 órgãos e instituições do Estado, sendo 651 distritais, 580 provinciais e 170 centrais, o que corresponde a 88% dos órgãos e instituições do estado que executam o seu orçamento directamente a partir do e-

SISTAFE, faltando descentralizar 198 unidades o correspondente a 12%.<sup>7</sup> Dados resultantes das entrevistas indicam que em 2017 o número de unidades descentralizadas é de 1654 unidades, o correspondente a 89.23%.

Neste sentido, verificamos que o contributo positivo do SISTAFE no âmbito da GFP resulta da integração de elementos da reforma e as estratégias anti-corrupção, o e-SISTAFE, como elemento e ferramenta de ponta que propicia melhor controlo da execução e aplicação dos recursos financeiros alocados na CUT. Este sistema serve de apoio aos profissionais de controlo interno na busca e provisão de dados fiáveis atinentes ao uso indevido de fundos públicos ou indício de fraude, pois procede registos indeléveis, deixa evidências únicas que identificam os respectivos infractores.

O PEFA nas avaliações realizadas de 2010 a 2015 mostra a evolução na credibilidade do OE, comparando resultados das despesas agregadas com o orçamento originalmente aprovado, comparando a despesa primária executada e a despesa primária orçamentada, excluindo os encargos da dívida e os projectos financiados por fundos externos.

A verificação prática destes e outros resultados positivos mostram a melhoria do desempenho dos OCI, da IGF. Como apontam TEIXEIRA (2006) e FACHADA, os OCI têm o propósito de intervir no diagnóstico de determinadas situações, como da viabilidade económica e operacional da organização, denunciar fraudes e actos ilegais, apreciação da economia e eficiência e eficácia da organização no âmbito das suas operações económicas e sociais. Destacamos a questão de prestação de contas que se verifica com o SISTAFE, que é uma consequência da existência de um forte sistema de controlo interno e externo (KADRI, 2011; KEDLING, 2005).

Actualmente, como resultado do desempenho dos OCI, constam processos-crime de desvio de fundos e bens do Estado identificados e denunciados, como por exemplo: 58 em 2012; 276 em 2013; 286 em 2014, e 276 em 2015, na Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República (vide nos anexos 1,2, 3, 4, e 5).

---

<sup>7</sup> Dados do CEDSIF 2016



Evolução de casos de desvio de fundos e bens do Estado				
Período (ano)	2012	2013	2014	2015
Nº de casos detectados	58	276	286	276

Da tabela acima pode-se perceber que os números não sobem e nem descem substancialmente sendo por isso difícil proceder com uma análise mais acertiva da evolução dos casos. Em três anos consecutivos os números situam-se em duas dezenas, todos terminam com o dígito 6. Esta correlação aritmética é difícil encontrar numa sociedade dinâmica.

Embora pelo anteriormente exposto, o contributo dos OCI ser reconhecido pelos entrevistados, que disseram que, devido à existência do e-SISTAFE, o apoio dos OCI - IGF, o GCCC, e a consciência do cidadão, há mais denúncias que antes da sua criação. Hoje consegue-se detectar mais casos de desvio de fundos, porque há mais recursos humanos e mais meios. Os casos denunciados estão a ter o devido tratamento. Um dos entrevistados, observou que, em relação ao aumento de casos não indicia um aumento real da corrupção, pois pode haver mais detecção do que antes devido à ferramenta electrónica (o e-SISTAFE).

Neste aspecto os relatórios da PGR apresentam um aumento de casos de 2012 a 2014 havendo uma redução de 10 casos em 2015<sup>8</sup>. Este aumento de casos pode estar relacionado com o facto de haver mais denúncias conforme foi referenciado por alguns entrevistados.

O entrevistado A10 afirmou que:

*“De forma aberta e sensitiva tem notado que em 12 anos de existência, o cidadão tem ganho consciência sobre a corrupção e a necessidade de a combater. As denúncias aumentam ano após ano e como consequência aumentam os processos*

---

<sup>8</sup> Em relação a 2014

*por tramitar. Hoje temos responsabilização criminal de dirigentes, conforme alguns casos como do FDA, LAM, MINEDH<sup>9</sup>. Nos últimos anos tem vindo a recuperar viaturas e habitações que tinham sido perdidas para particulares e singulares e valores, mas nem sempre correspondem a totalidade do desviado”.*

Estes factos são também apresentados no Informe Geral da Procuradoria da República de 2017, que aborda os seguintes casos:

- **Caso 1:** um gestor sénior da empresa Linhas Aéreas de Moçambique, é indiciado de, em sede de negociação de um contrato de compra e venda de aeronaves com uma outra empresa ou instituição estrangeira, ter solicitado a esta que lhe fossem pagos USD 800.000 (oitocentos mil dólares americanos), como condição para que aquela empresa (LAM) adquirisse as aeronaves. Na sequência destes factos, que teriam ocorrido entre 2008 e 2010, foi instaurado, em 5 de Julho de 2016, um processo com 3 arguidos em liberdade, que se encontra em instrução preparatória.
- **Caso 2:** na Cidade de Maputo, um grupo de indivíduos, funcionários do Fundo de Desenvolvimento Agrário, dos quais, uma gestora sénior, e outros indivíduos estranhos à instituição, foram indiciados de se terem apoderado de 167.180.717.89MT (cento e sessenta e sete milhões, cento e oitenta mil, setecentos e dezassete meticais e oitenta e nove centavos). Para além de se conduzir os infractores a barra da justiça ‘há recuperação de valores como foi citado durante as entrevistas e como evidencia a PGR indica que foram apreendidas quantias monetárias no valor de USD 24.000 (vinte e quatro mil dólares americanos), 5.250.000,00MT (cinco milhões, duzentos e cinquenta mil meticais), assim como 10 imóveis, sendo 9 para habitação e um para fins comerciais e 8 viaturas em conexão com o caso da FDA.

Porém, os entrevistados chamam a atenção de que os casos de desvio de fundos identificados e tramitados em autos, no período de estudo, não são em número mais elevado que antes pois, segundo os mesmos, hoje há mais meios para detecção de casos a exemplo da plataforma e- SISTAFE.

---

<sup>9</sup> LAM-Linhas Aéreas de Moçambique  
FDA-Fundo d Desenvolvimento Agrário  
MINEDH-Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano

Segundo o CEDSIF<sup>10</sup>, visando melhorar a execução da despesa e reduzir casos de desvio de fundos públicos, estão em curso outras acções que poderão prevenir os desvios, tais como, validação do par de NUIT *versus* NIB dos beneficiários dos pagamentos e a implementação do sistema de alertas, tanto para gestores da instituição que está a efectuar o pagamento, assim como para os beneficiários. O sistema de alerta aos gestores de topo da instituição por determinado tipo de transacção, vai ajudar a reduzir o tempo de identificação e tratamento de eventuais desvios de fundos, pois uma vez alertado, em caso de desconforto com a transacção, o gestor tomará de imediato a devida acção correctiva.

Ainda segundo o CEDSIF, os desvios de fundo via e-SISTAFE que ainda ocorrem derivam das acções humanas e não de um mecanismo específico do e-SISTAFE. A rastreabilidade da despesa que o e-SISTAFE permite, garante que os desvios de fundo que ocorram com recurso ao e-SISTAFE possam ser rapidamente identificados e responsabilizados os intervenientes na execução do referido desvio. Sobre esta situação, dois entrevistados<sup>11</sup>, afirmaram que foram introduzidos mecanismos e subsistemas que minimizam os eventuais eventos tendentes a reduzir o risco de ocorrência de fraudes, porém, a sua eficácia não é plena, pois o factor chave é o recurso humano que muitas vezes contorna o próprio sistema.

Ao nível de cada UGB ou UGE são realizadas periodicamente actividades inspectivas, pela Inspeção Geral de Finanças (IGF) ou Tribunal Administrativo (TA) no âmbito do Controlo Interno e externo. Tanto o TA como a IGF contam com o auxílio do e-SISTAFE porque permite a plena rastreabilidade de todas as transacções realizadas pelos utilizadores, identificando-se o agente interveniente, a data, a hora e a transacção solicitada e se ela foi bem-sucedida ou não (apontando o motivo). Tudo isto é feito num curto espaço de tempo, permitindo que estas práticas de (desvios de fundo) sejam prontamente detectáveis.

Apesar dos progressos acima alistados, existem ainda certas dificuldades conforme atesta o estudo com o título “Em relação à gestão das finanças públicas: problemas práticos e desafios reais”, divulgado pelo CIP em 2013, afirma que existem doadores que ainda

---

<sup>10</sup> Informação obtida a partir de um documento de respostas ao CIP.

<sup>11</sup> A5 e A6,

financiam em off-budget e ainda há discrepâncias nos valores orçamentais entre os valores declarados e os executados. O problema dos fundos fora da Conta Única do Tesouro (CUT) afecta negativamente a eficácia das reformas na gestão financeira pública. Esta situação prevalece até ao momento, havendo cada vez mais doações de forma directa aos projectos, o que compromete o controlo desses valores. Esta situação pode comprometer os esforços para redução de casos de desvios e aumento da transparência pois, estes orçamentos não estão ao controlo do Governo e nem sempre seguem os processos de prestação de contas estabelecidos.

Para além dos problemas acima descritos, há que considerar situações de funcionários ou agentes do Estado que partilham senhas do e-SISTAFE situação esta que pode levar a prática de desvio de fundos. Estes funcionários não têm em conta que a senha é intransmissível e a responsabilidade do uso indevido da senha é do funcionário.

O Tribunal Administrativo constatou, dentre outras situações que, ainda persistem situações de não canalização, às Direcções de Áreas Fiscais (DAF), da totalidade ou parte das Receitas Próprias e Consignadas, por algumas instituições e organismos do Estado que as arrecadam, resultando, deste facto, que nem todas as receitas destas duas rubricas ingressaram na Conta Única do Tesouro (CUT)<sup>12</sup>.

A ideia acima é compartilhada pelo entrevistad A3, como se pode ver na sua afirmação a seguir:

*“...contudo as receitas arrecadas em determinadas entidades são canalizadas ainda à boca de caixa das referidas entidades. Do caixa são encaminhados na maior parte dos casos aos bancos comerciais titulados pelas referidas entidades e só posteriormente encaminhados ao tesouro. Neste processo há riscos de desvios não facilmente detectáveis, assim como a não declaração de toda receita cobrada entre outros riscos.”*

Segundo o Tribunal Administrativo, no seu parecer da conta de 2016, ainda persistem, no e-SISTAFE, registos de acréscimos e reduções de dotações orçamentais de alguns órgãos e instituições do Estado, sem documentos que os fundamentem.

---

<sup>12</sup> apesar dos progressos alcançados no que tange à observância das normas e procedimentos respeitantes à colecta de impostos, execução de despesas e respectiva contabilização.

Segundo o balanço do SISTAFE realizado em 2015, a reforma ainda não está completa, embora haja ganhos incontestáveis. A previsão inicial da plena implantação do SISTAFE em todos os órgãos e instituições do Estado, autarquias e empresas do Estado, incluindo a componente informática, o e-SISTAFE, até 2007, mostrou-se na prática, extremamente otimista. Hoje, decorridos mais de quinze anos, o e-SISTAFE apenas está implantado na maioria dos órgãos e instituições do Estado a nível central, provincial e distrital, e com três módulos, MEX, MEO e MSP concebidos e desenvolvidos.

Em relação aos órgãos de Controlo Interno e o seu contributo na questão de desvio de fundos públicos, existe o Tribunal Administrativo (TA),<sup>13</sup> órgão responsável pela auditoria despesas do governo. De acordo com a *Global Integrity* (2016), o TA é um órgão formalmente independente, mas carece de autonomia e os seus membros podem ser influenciados por relações pessoais e de fidelidade partidária. Para além destes factos, o referido relatório avança que, apesar das recentes reformas e apoio dos doadores internacionais, nos últimos anos o Tribunal enfrentou desafios em relação à capacidade técnica e de recursos, tornando a verificação das informações técnicas ou dados financeiros ineficaz, particularmente no que concerne aos dados e informações do setor extrativo (Ariane Wolf & Elisa Klein, 2016)

Apesar de melhoramentos tanto na qualidade como na cobertura das auditorias, a efectividade da auditoria externa está a ser comprometida pelas falhas no seguimento dos relatórios de auditoria. Esforços significativos foram dedicados ao fortalecimento da capacidade do Tribunal Administrativo (TA), que começam a mostrar os seus resultados no número crescente de auditorias realizadas, numa maior cobertura de instituições públicas e na realização de uma maior diversidade de auditorias (por exemplo, de desempenho entre outras). No entanto, a qualidade do seguimento das recomendações de auditorias não é sistemática. Mais ainda, a revisão e o seguimento pela Assembleia da República do Parecer e Opinião do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado (a CGE) continua limitada no seu âmbito, envolvendo apenas audiências com o Ministério das Finanças e não com os sectores e outras instituições do sector público (Ariane Wolf & Elisa Klein, 2016: 28).

---

<sup>13</sup> Embora seja um órgão de controlo externo este complementa o trabalho dos órgãos de controlo interno.

Em relação a competência técnica nos OCI e a sua independência,

Dois outros entrevistados<sup>14</sup>, observaram que, os *Órgãos de Controlo Interno sectoriais não dispõem de uma total independência, pois a sua actuação depende maioritariamente de recursos financeiros e de autorização/despachos da alta administração. Ademais, os seus relatórios em última análise são remetidos aos Ministros (ao nível central) ou aos directores províncias (a nível provincial) que têm a última decisão.*

Um dos entrevistados<sup>15</sup> concorda com os anteriores, afirmando o seguinte:

*“Existe certa independência contudo em alguns casos pode haver interferência ou inércia no tratamento dos assuntos, como por exemplo realizar um trabalho de auditoria cuja matéria colectada é passível de procedimentos disciplinares e criminais e o referido relatório ser guardado nas gavetas e não encaminhado às entidades competentes para os passos subsequentes. Outros casos existem, em que o dirigente da unidade auditada tem boas relações com os dirigentes do topo da entidade do CI e cria-se grandes constrangimentos para a realização das actividades dos auditores.”*

Na mesma direcção, coloca-se a questão respeitante à integridade dos instrumentos legais que sustentam o SISTAFE e os Órgãos de Controlo Interno, para a qual os entrevistados apresentaram diferentes opiniões, pois uns consideram que os instrumentos legais de que se sustenta o SISTAFE e os profissionais de Controlo Interno actuam de forma lacunosa. Ademais, a aplicação dos instrumentos legais é precária, pois, mesmo com a identificação dos autores materiais dos crimes de desvio de fundos públicos ou de peculato, não há sanções ou não são severas. Conforme os depoimentos<sup>16</sup> abaixo:

- *“ (...) a aplicação das leis nessas matérias é precária e deve-se rever a legislação, é preciso criar legislação para fundos e institutos públicos e haver mentalidade diferente de como o Estado organiza processos de recursos humanos”*

---

<sup>14</sup> A5 e A8

<sup>15</sup> A7

<sup>16</sup> Depoimentos dos entrevistados A1, A5, A6, A7 e A8

- *“Os instrumentos legais devem continuar a ser aprimorados para atenderem às dinâmicas actuais, com maior enfoque para o TA que continua a assentar as suas auditorias com base em instrumentos legais aprovados antes da aprovação do SISTAFE em 2002, tal é o caso da circular de instruções sobre a execução de Orçamento que é do ano 2000”*
- *“Os instrumentos legais disponíveis referentes a gestão financeira, de uma forma geral, respondem às reais necessidades e aos desafios da gestão financeira em Moçambique. Contudo há sim défice de sua adopção na íntegra para reduzir os desvios e fraudes que têm sido recorrentes”* (entrevistados)
- *“(…) Há inaplicabilidade da lei na sua íntegra. Nos países onde o Controlo Interno funciona muito bem, os cidadãos/ gestores/funcionários temem desviar bens do Estado sob pena de serem severamente punidos”*

Assim, entendemos que o nível organizacional dos OCI precisa ser melhorado para garantir prestação de contas, maior transparência na aplicação dos fundos públicos. O reforço da valorização e consolidação do processo de formação da vontade da Administração Pública e da defesa dos interesses dos particulares, como também o direito ao acesso à informação para qualquer cidadão, são elementos que reforçam o nível de independência financeira e funcional dos OCI. Por isso, estes devem ser capitalizados para o alcance dos objectivos preconizados na reforma, com destaque para o combate a corrupção.

Sumarizando, podemos inferir que, apesar dos desafios ainda prevaletentes, o Governo dispõe de uma ferramenta que, pelo seu potencial técnico, ou pela sua eficácia na operacionalidade, associada a actuação dos OCI, tem desencorajado os gestores/técnicos das finanças públicas a cometer crimes de desvio de fundos públicos. Os resultados alcançados em virtude das reformas do SISTAFE são visíveis, pois o Estado apresenta melhorias na arrecadação de receitas, execução orçamental e de prestação de serviços aos cidadãos.

Em relação as hipóteses pode-se afirmar que: a primeira segundo a qual o e-SISTAFE tem um contributo positivo na redução de casos de desvio de fundos públicos não foi

conclusiva pois os relatórios apresentam números que pouco variam ou seja não espelham aumento e nem redução significativa.

No que concerne a segunda hipótese segundo a qual os órgãos do controlo interno e externos desempenham um papel crucial na prevenção e combate à corrupção e a terceira segundo a qual as reformas do SISTAFE, com destaque para a introdução do e-SISTAFE, contribuem para uma GFP transparente, estas confirmam-se.

## **6. CONCLUSÕES**

Tendo em conta toda a revisão da literatura feita e a recolha de dados realizada, este estudo apresenta as seguintes conclusões:

No geral duas das hipóteses confirmam-se e uma não foi conclusiva como veremos nos desenvolvimentos a seguir.

Embora o contributo do SISTAFE, segundo os entrevistados e os diferentes relatórios, seja positivo, não nos é possível afirmar a partir dos dados recolhidos que há redução ou aumento dos casos de desvio de fundos, isto porque pode-se avaliar o aumento do número de casos avançados como sendo consequência da informação disponibilizada pelo e-SISTAFE aos OCI e OCE (primeira hipótese).

O não desenvolvimento e implementação do quinto Subsistema previsto no SISTAFE (Subsistema de Controlo Interno) não permite um controlo interno muito mais efectivo.

Partindo da teoria agente-principal, consideramos que os burocratas (agentes) têm violado as regras estabelecidas pelo Governo (Principal) para a boa gestão dos recursos financeiros, incorrendo a práticas corruptas. Consideramos, igualmente que, apesar do SISTAFE ser considerado um sistema moderno e adequada para os desafios da administração financeira do Estado, os burocratas têm a tendência de levar a cabo actividades de “rent-seeking”, através da viciação do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), de modo a poderem manter os seus altos padrões de vida.

O SISTAFE é um sistema consistente que permite o registo de todas operações, incluindo quem as realizou, o que deixa uma trilha de auditoria, sendo por isso que nos últimos



tempos tem-se registado muitas revelações de situações de fraudes que ocorrem no sistema.

Tanto a aplicação informática, bem como os processos do SISTAFE são harmónicos entre si, no entanto, o sistema em si não é uma panaceia para garantir a boa gestão de finanças públicas, pois este faz o que o homem (funcionário público) ordena, daí que o grande problema centra-se no comportamento humano, na ética e na deontologia profissional.

No período de estudo, 2012 a 2016, o contributo do SISTAFE é positivo, como consequência da implementação prática das reformas e estratégias anti-corrupção, suportadas pelo e-SISTAFE e consubstanciadas pelo papel dos OCI, na gestão de fundos públicos a partir da Conta Única do Tesouro. Alcançou-se significativos progressos no concernente à mobilização e execução do orçamento, de forma credível, abrangente e transparente.

Através da reforma da GFP, foram reforçados os mecanismos legais de controlo de crimes de desvio de fundos públicos, aumentada a capacidade operacional dos OCI e Agentes Judiciais e melhorada a prestação de contas e qualidade de serviços aos cidadãos. No entanto, os instrumentos legais que sustentam o SISTAFE são lacunosos e os profissionais de Controlo Interno nem sempre actuam de forma isenta.

O quadro legal em torno do SISTAFE não preceitua a independência financeira e funcional dos OCI, como a literatura revista recomenda.

O estudo infere que, os órgãos do controlo interno e externos desempenham um papel crucial na prevenção e combate à corrupção e que caso eles realizem as suas tarefas de acordo com o preconizado nos instrumentos legais e os funcionários pautem pela ética e deontologia profissional, haverá uma redução significativa dos casos de desvio de fundos públicos (segunda hipótese).

No entanto para a redução dos casos de desvio de fundos a reforma não deve se cingir ao sistema mas dar ênfase às pessoas sendo importante preconizar a gestão de mudança.

E por último, a terceira hipótese confirma-se, pois as reformas do SISTAFE, com destaque para a introdução do e-SISTAFE, contribuem para uma GFP transparente, embora haja ainda muito por fazer com vista ao alcance da tão almejada transparência.

## 7. REFERÊNCIAS

AMARAL, D. (2006). Curso de Direito Administrativo, 3ª edição, Volume 1, Lisboa, Editora Almedina.

BANGURA, Y. (2000). Public Sector Restructuring: the Institutional and Social Effects Of Fiscal Managerial and Capacity-Building Reforms. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. Occasional Paper nº 3.

CARDOSO, R. (2004). *Governança Corporativa ou Gerenciamento de Resultados?* Revista Brasileira de Contabilidade. Revista Editada pelo Conselho Federal de Contabilidade, ano XXXIII, nº 150.

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento & COAUD - Coordenadoria de Auditoria Interna, 2008. *Manual de Auditoria Interna*. 2ª versão.

CUNHA, A. (2012). *Políticas de Combate à Corrupção*. Corrupção no Setor Público sob a Perspetiva da Teoria da Agência. Tese de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas.

DUARTE, R. (2004). *Entrevistas em pesquisas qualitativas*. Educar, Curitiba, s. v., n. 24, Julho/Dezembro.

EDLING, H. (2005). *Preventing Corruption in Public Finance Management*. A Practical Guide. Sector Project: Development and Testing of Strategies and Instruments for the Prevention of Corruption; Division 42. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn, Alemanha.

FACHADA, F. (2014). *Sistema de Controlo Interno na Administração Central do Estado: o caso dos organismos do Ministério das Finanças*. Dissertação de Mestrado em Gestão. Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra, Portugal. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/27499/5/Sistema%20de%20Controlo%20Interno%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20Central%20do%20Estado.pdf> (21/02/2018).

FIGLIANO, R. (2003). *Metodologia da pesquisa: como planejar, executar e escrever um trabalho científico*. João Pessoa: EDU.

FIGLIANO, T. & FIGLIANO, S. (2012). *Controladoria, auditoria interna e controle interno: O Entendimento dos gestores públicos municipais pertencentes ao Corede Produção/RS*. Anais (12º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade – 2012). Disponível em: <http://www.congressosp.fipecafi.org/> (21/11/2017).

FIGLIANO, J. (2008). *The Institutional Economics of Corruption and Reform*. New York: Cambridge University Press.

FIGLIANO, A. (1999). *Como elaborar projectos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.

FIGLIANO, M. (2010). *A ética e a transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana: representações e questionamentos*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Cabo Verde.

FIGLIANO, M.C. & FIGLIANO, W.H. (1976). Theory of Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Capital Structure. *Journal of Financial Economics*. Disponível em em: <http://www.sfu.ca/~jensen-meckling.pdf>. (26/09/18).

FIGLIANO, N. (2011). *A contribuição dos órgãos de controlo na implantação de políticas públicas descentralizadas: programa bolsa família*. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 27: Sistema de controlo interno do Executivo brasileiro: avanços na construção da transparência e na eficiência da gestão pública. Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

FIGLIANO, P. & FIGLIANO, R. (2003). *As Três Versões do Neo-Intitucionalismo*. Lua Nova.

FIGLIANO, M. (2011) Why Do Malfeasant Politicians Maintain Political Support: Testing The “Uninformed Voter” Argument. *American Political Science Meeting Paper*. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1901683> (10/11/2017).

FIGLIANO, E. & FIGLIANO, M. (1991). *Fundamentos da Metodologia Científica*. 4ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas.

MWAMWENDA, S. (2004). *Psicologia Educacional: uma perspectiva africana*. 1ª edição. Maputo.

OECD (2004) *OECD principles of corporate governance*. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/32/31/5557724.pdf>. Acedido em 30/10/2017.

OLIVEIRA, J. (2010). *A Gestão de Competências e sua Articulação à Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. Departamento de ciências administrativas - Centro de pós-graduação e pesquisas em administração. Faculdade de ciências económicas. Universidade federal de minas gerais. Belo Horizonte. Acedido em [www.google.com.br](http://www.google.com.br) (18/11/2017).

OLIVEIRA, G. (2010). *Governança, governabilidade e accountability: Qualidade na Administração Pública*. IESDE Brasil S.A. Disponível em <http://www.iesde.com.br> (20/11/2017).

PINHEIRO, L. (2005). *Auditoria interna – criar sucesso*. Revista de Auditoria Interna nº 22, Outubro-Dezembro.

POLIT, D. & HUNGLER, B. (1995). *Fundamentação de Pesquisa de Enfermagem*. 3ª edição, Artes Médicas, Porto Alegre.

RICHARDSON, S. (1999). *Introdução à pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.

ROZO, J. (2003). *Relação entre Mecanismos de Governança Corporativa e medidas de performance económica das empresas brasileiras integrantes do índice Brasil de bolsa de valores de São Paulo*. Tese de Doutorado em Controladoria e Contabilidade. São Paulo: Departamento de Contabilidade e Auditoria/Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/Universidade de São Paulo.

SANTANA, C. (2010). *O modelo gerencial do controle interno governamental: as melhores práticas de Pernambuco*. Tese de Mestrado em Administração pública. Escola

Brasileira de Administração Pública e de Empresas Centro de Formação Académica e Pesquisa da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil.

SLOMSKI, V. (2007). *Controladoria e governação na gestão pública*. São Paulo: Atlas.

TRIVIÑOS, A. (1987). Pesquisa qualitativa. In: TRIVIÑOS, A. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.

VIEIRA, M. (2002). Por uma boa pesquisa (qualitativa). In: VIEIRA, Marcelo F.; ZOUAIN, D. M. (Org.). *Pesquisa qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro: FGV.

YIN, R. (2010). *Planeamento e Métodos*. 4ª ed. A. Thorell, Trad. São Paulo: BooKam.

SCOTT, Z. (2011). Avaliação da Reforma de Governação na Administração Pública 2001-2011: disponível em [www.transparency.or](http://www.transparency.or) (26/09/18)**Quadro Legislativo e Estratégias**

MOÇAMBIQUE. *Código Penal de 1886*, atualizado, em vigor em Moçambique.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. *Constituição da República de Moçambique*, publicado no BR, Iª Série, número 51, de 22 de Dezembro de 2004: artigo 230.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, *Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado*.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, *Lei de Combate à Corrupção*: artigo 19.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, *Lei da reforma do Sistema de Administração Financeira*: artigos 1, 6.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro, *Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa*. Artigo 4.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei 16/2012, de 14 de Agosto, *Lei de Probidade Pública*: artigos 20, 25, 28, 36, 41, 46, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 67 e 68.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei 14/2013, de 12 de Agosto, *Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais*: artigos 4, 7, 63 e 72. Lei 10/2013, de 11 de Abril,

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei da Concorrência: artigos 17 e 18. Lei 15/2012, de 14 de Agosto, *Lei de Protecção das Vítimas, Testemunhas e Denunciantes*: artigos 1, 2, 12,13, 15, 16, 17 e 22.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei nº 1/79, de 11 de Junho, *Lei Sobre o Desvio de Fundos do Estado*.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 34/2014 de 31 de Dezembro, *Lei do Direito a Informação*

MOÇAMBIQUE. República de Moçambique. (2006). *Estratégia Anti-Corrupção (2006-2010)*. Maputo: Autoridade Nacional da Função Pública/Centro de Documentação e Informação de Moçambique.

MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA FUNÇÃO PÚBLICA. (2012). *Balanço da Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001-2011)*. República de Moçambique, Maputo

## **RELATÓRIOS CONSULTADOS**

FAEL, B., MUNGUAMBE, J., CRUZ, L. & MOSSE, M. (2008). *Legislação Anti-Corrupção em Moçambique. Contributos para uma melhoria do quadro legal anti-corrupção em Moçambique*. Centro de Integridade Pública, Maputo, Moçambique.

LAWSON, A., BAPTISTA, C., PISANI, A., PFLUCKER, H. & CONTRERAS, G. (2015). *Avaliação do Desempenho da Gestão de Finanças Públicas*. Relatório de

avaliação PEFA para a República de Moçambique. Relatório final de Dezembro de 2015, volume 1. Maputo.

Fórum de Monitoria do Orçamento: *Análise das Lacunas na Gestão de Finanças Públicas em Moçambique* - uma contribuição do FMO -Abril de 2017

MACUANE, J., MABUNDA L. & BIBIANE, A. (2016). Relatório de Avaliação de Moçambique. *Boa Governação Transparência Integridade*. Agenda Nacional de Integridade nos Negócios. Centro de Integridade Pública. Maputo.

MACUANE, J. & MADUELA, A. (2009). *Avaliação da Implementação da Estratégia Anti-Corrupção (2007-2009)*. Maputo: Advocacia, Consultoria e Serviços.

MACUANE, J., SITÓI, F. & MADUELA, A. (2009). PARPA II – *Relatório de Avaliação de Impacto Pesquisa sobre o Combate à Corrupção*. Ministério da Planificação e Desenvolvimento. Maputo, Moçambique.

MOÇAMBIQUE. CIRAP – Comissão Interministerial da Reforma da Administração Pública. (2016). *Balanço da Implementação da Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública 2012-2015*, Rev. 1. República de Moçambique, Maputo, Moçambique

MOÇAMBIQUE. CIRES – COMISSÃO INTERMINISTERIAL DA REFORMA DO SECTOR PÚBLICO. (2006). *Estratégia Anti-corrupção (2006-2010)*. República de Moçambique. Maputo

MOÇAMBIQUE. MINAF – MINISTÉRIO DA FINANÇAS. (2015). *Relatório de Execução do Orçamento do Estado*. República de Moçambique. Maputo.

MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA FUNÇÃO PÚBLICA. (2012). *Balanço da Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001-2011)*. República de Moçambique, Maputo.



MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DE ECONOMIA E FINANÇAS. (2015). REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO. *Relatório de Balanço e Perspectivas Maputo*, Novembro de 2015, elaborado pelo Ministério da Economia e Finanças, Moçambique.

MOÇAMBIQUE. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. (2017). *Relatório de Parecer sobre a Conta Geral do ESTADO de 2016*. Maputo, Moçambique.

MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINAÇAS. **Visão das Finanças Publicas 2011-2025**

MOÇAMBIQUE. CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA (CIP), Moçambique & Chr. Michelsen Institute (CMI) : Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana: Por quê é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal: 2016, Maputo

SHENGA, C., MUENDANE & PEDRO, C. (2013). *Explicando a Percepção da Corrupção em Moçambique*. Afrobarometer Briefing Paper.

USAID. (2005). *Avaliação da corrupção: Moçambique*. Relatório Final, 16 de Dezembro de 2005. Management Systems International Corporate Offices 600 Water Street, SW Washington, DC 20024.

<http://www.fmo.org.mz/documentos/FMO-Parecer-sobre-dividas-ocultas-2017.pdf>

Ariane Wolf & Elisa Klein, [tihelpdesk@transparency.org](mailto:tihelpdesk@transparency.org) Reviewed by: Henning Böttcher: Overview of corruption and anti-corruption, Transparency International, disponível em [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Country\\_Profile\\_Mozambique\\_2016](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Country_Profile_Mozambique_2016). Pdf Mozambique:

## APÊNDICES

### Apêndice 1: **Guião da Entrevista semi-estruturada para Ministério das Finanças e o Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças**

**Entrevista semi-estruturada dirigida aos profissionais do controlo interno, Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças, no âmbito de combate à corrupção financeira pública na Cidade de Maputo, 2018.**

Chamo-me Lúcia Mandlate, estudante finalista de Mestrado em Governação e Administração Pública na UEM. Pretendo desenvolver esta pesquisa com a sua participação como profissional responsável por controlo interno para a redução de fenómenos de corrupção financeira pública no quadro do SISTAFE no país. A pesquisa busca informação sobre o impacto do SISTAFE suportado em e-SISTAFE na Gestão de Finanças Públicas no âmbito do combate à corrupção, eficácia no controlo interno, no período 2012 a 2016.

Agradecia a vossa atenção, provendo informação precisa, no sentido de que a informação desejada é para fins académicos – elaboração de dissertação

<b>Nome do entrevistado</b>	
<b>Posição ou função</b>	
<b>Instituição</b>	

1. No âmbito do combate ao desvio de fundos públicos, foi estabelecido o e-SISTAFE
- a) Como funciona o e-SISTAFE?

---

---

b) Na sua experiência, por meio dessa ferramenta, está-se controlando com eficácia todo o fundo público?

---

---

c) Como pode explicar, tendo em conta a disponibilidade dessa ferramenta, os desvios de fundos públicos ocorridos no Ministério da Educação em 2015, no Ministério de Agricultura e Desenvolvimento na área de Fundo para o Desenvolvimento Agrário, no Ministério dos Antigos Combatentes, bem como o caso de dívidas ocultas?

d) O que está falhando nesta reforma? O que deveria ser feito?

---

---

---

---

e) Quais são as principais dificuldades encaradas no uso de e-SISTAFE para a redução de casos de desvio de fundos públicos?

---

---

---

f) Como avalia, do ponto de vista legal e operacional, a vossa independência operacional? Existe liberdade na busca de informação de interesse?

---

---

---

---

---

2. O país sofreu reformas ao nível do Sistema de Administração Financeira (SISTAFE) suportado em plataforma electrónica (e-SISTAFE), com vista a reduzir, ou melhor, emprender um forte controlo interno na gestão de fundos públicos.

a) Considera que o SISTAFE, incluindo os instrumentos legais que protegem, gerou efeitos positivos e significativos no período anteriormente mencionado? Quais são?

---

---

---

b) Na sua experiência, o que poderia ser feito para que a gestão das finanças públicas sejam transparente?

---

---

---

c) No processo de gestão financeira pública os gestores desenvolvem as suas funções preocupando-se com questões de transparência dos seus actos e decisões? Como isso ocorre? Quais são as evidências que podem sustentar a transparência?

---

---

---

d) Que estratégias são, ou deveriam ser desenvolvidas pelas entidades responsáveis por controlo interno, redução do fenómeno de desvio de fundos públicos?

---

---

---

3. De 2012 a 2016, quantos casos de desvio de fundos públicos foram identificados. E quais foram os procedimentos de imputação de culpa? Quais são as evidências?

---

---

---

4. No que se refere ao desempenho competente e resultados significativamente positivos dos órgãos de controlo interno, no domínio de combate à corrupção financeira nas instituições públicas, requiere que os mesmos gozem dos três níveis operacionais, nomeadamente organizacional, independencia financeira e independencia funcional.

a) Como avalaia o nível de competência dos profissionais de controlo interno? Quais são os critérios para a sua selecção? Se podia apresentar dados concretos.

---

---

---

b) Existe independência financeira e funcional no seio do seu órgão, como?

---

---

---

É tudo.

**Muito obrigada pela sua disponibilidade na provisão de informação.**

## Apêndice 2: **Guião da Entrevista semi-estruturada para Tribunal Adminiatrativo**

**Entrevista semi-estruturada dirigida aos profissionais do controlo interno, Tribunal Administrativo, no âmbito de combate à corrupção financeira pública na Cidade de Maputo, 2018.**

Chamo-me Lúcia Mandlate, estudante finalista de Mestrado em Governação e Administração Pública na UEM. Pretendo desenvolver esta pesquisa com a sua participação como profissional responsável por controlo interno para a redução de fenómenos de corrupção financeira pública no quadro do SISTAFE no país. A pesquisa busca informação sobre o impacto do SISTAFE suportado em e-SISTAFE na Gestão de Finanças Públicas no âmbito do combate à corrupção, eficácia no controlo interno, no período 2012 a 2016.

Agradecia a vossa atenção, provendo informação precisa, no sentido de que a informação desejada é para fins académicos – elaboração de dissertação

<b>Nome do entrevistado</b>	
<b>Posição ou função</b>	
<b>Instituição</b>	

1. O que entende por gestão financeira pública?

---

---

2. O Tribunal Administrativo

a) Como funciona o Tribunal?

---

---

---

b) Quais são os efeitos decorrentes da operacionalidade do Tribunal? Dados da evidência.

---

---

---

c) O combate à corrupção do tipo desvio de fundos públicos, tem resultados positivos? Quais são?

---

---

---

d) Como avalia o papel do Tribunal Administrativo., considerando que, no ano de 2012, por exemplo, houve 58 processos sobre crimes de desvio de fundos e bens do Estado, 276 em 2013, 286 em 2014 e 276 em 2015?

---

---

---

f) Na sua experiência laboral, como tem ocorrido a cooperação com o Gabinete de Combate à Corrupção, Ministério das Finanças - Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças, e demais instituições da justiça do Estado? Pode apresentar algumas evidências?

---

---

---

3. O país sofreu reformas ao nível do Sistema de Administração Financeira (SISTAFE) suportado em plataforma electrónica (e-SISTAFE), com vista a reduzir, ou melhor, empreender um forte controlo interno na gestão de fundos públicos.

a) Considera que o SISTAFE, incluindo os instrumentos legais que protegem, gerou efeitos positivos e significativos no período anteriormente mencionado? Quais são?

---

---

---

4. A governação corporativa compreende a aplicação das boas práticas de administração e de gestão de organizações, focalizando nas questões de controlo interno, avaliação de desempenho, gestão de risco, com o objectivo de aumentar o valor da organização à mercê da sociedade, em função da qualidade de serviços prestados.

a) No processo de gestão financeira pública os gestores desenvolvem as suas funções preocupando-se com questões de transparência dos seus actos e decisões? Como isso ocorre? Quais são as evidências que podem sustentar a transparência?

---

---

---

b) Como avalia, no quadro da governação corporativa ou inclusiva, os desvios de fundos públicos no Ministério da Educação em 2015, as dívidas ocultas que hoje é dívida pública, incluindo no Ministério de Agricultura na FDA em 2017?

---

---

---



c) Com esses crimes financeiros públicos, que significado tem o e-SISTAFE? Pensa que o SISTAFE está produzindo os propósitos?

---

---

---

e) Considerando os crimes financeiros públicos ocorridos após da criação do SISTAFE com o suporte e-SISTAFE. Quais são as lacunas dos instrumentos legais que ainda não permitem a gestão transparente das finanças públicas?

---

---

---

5. No que se refere ao desempenho competente e resultados significativamente positivos dos órgãos de controlo interno, no domínio de combate à corrupção financeira nas instituições públicas, requiere que os mesmos gozem dos três níveis operacionais, nomeadamente organizacional, independencia financeira e independencia funcional.

a) Como avalia o nível de competência dos profissionais de controlo interno? Quais são os critérios para a sua selecção? Se podia apresentar dados concretos, evidências.

---

---

---

b) Existe independência financeira e funcional no seio do seu órgão, como?

---

---

---

c) Que apreciação faz aos instrumentos legais nestes níveis que deveriam ser observados legalmente? Tem alguma sugestão?

---

---

---

É tudo.

**Muito obrigada pela sua disponibilidade na provisão de informação.**

### Apêndice 3: Guião da Entrevista semi-estruturada para Gabinete de Combate à Corrupção

<b>Entrevista semi-estruturada dirigida aos profissionais do controlo interno, Gabinete de Combate à Corrupção, no âmbito de combate à corrupção financeira pública na Cidade de Maputo, 2018</b>
---

Chamo-me Lúcia Mandlate, estudante finalista de Mestrado em Governação e Administração Pública na UEM. Pretendo desenvolver esta pesquisa com a sua participação como profissional responsável por controlo interno para a redução de fenómenos de corrupção financeira pública no quadro do SISTAFE no país. A pesquisa busca informação sobre o impacto do SISTAFE suportado em e-SISTAFE na Gestão de Finanças Públicas no âmbito do combate à corrupção, eficácia no controlo interno, no período 2012 a 2016.

Agradecia a vossa atenção, provendo informação precisa, no sentido de que a informação desejada é para fins académicos – elaboração de dissertação

<b>Nome do entrevistado</b>	
<b>Posição ou função</b>	
<b>Instituição</b>	

1. O que entende por gestão financeira pública?

---

---

---

2. Qual é a relação entre gestão financeira pública e governação corporativa?

---

---

---

3. O Gabinete de Combate à Corrupção.

a) Como funciona o Gabinete?

---

---

---

b) Quais são os efeitos decorrentes da operacionalidade do Gabinete? Dados da evidência.

---

---

---

c) O combate à corrupção do tipo desvio de fundos públicos, tem resultados positivos? Quais são?

---

---

---

d) Como avalia o papel do Gabinete, considerando que, no ano de 2012, por exemplo, houve 58 processos sobre crimes de desvio de fundos e bens do Estado, 276 em 2013, 286 em 2014 e 276 em 2015?

---

---

---

e) O que está falhando para que os crimes de peculatos não estejam a ser mitigados, apesar da existência do Gabinete e outros Órgãos de controlo interno?

---

---

---

f) Na sua experiência laboral, como tem ocorrido a cooperação com o Tribunal Administrativo, Ministério das Finanças - Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças, e demais instituições da justiça do Estado? Pode apresentar algumas evidências?

---

---

---

4. O país sofreu reformas ao nível do Sistema de Administração Financeira (SISTAFE) suportado em plataforma electrónica (e-SISTAFE), com vista a reduzir, ou melhor, empreender um forte controlo interno na gestão de fundos públicos.

a) Considera que o SISTAFE, incluindo os instrumentos legais que protegem, gerou efeitos positivos e significativos no período anteriormente mencionado? Quais são?

---

---

---

---

e) Considerando os crimes financeiros públicos ocorridos após da criação do SISTAFE com o suporte e-SISTAFE. Quais são as lacunas dos instrumentos legais que ainda não permitem a gestão transparente das finanças públicas?

---

---

---

5. O compromisso com a efectividade das melhores práticas na gestão das finanças públicas está acima dos interesses pessoais ou individuais dos que estão envolvidos neste processo.

a) Neste sentido, que mecanismos têm sido desenvolvidos pelos órgãos do controlo interno para permitir um maior comprometimento com os objectivos do país, a Redução da Pobreza Absoluta, assegurando-se que a gestão é inclusiva?

---

---

---

b) Que estratégias são desenvolvidas pelas entidades responsáveis por controlo interno, redução do fenómeno de desvio de fundos públicos?

---

---

---

6. A prestação de contas quando é efectiva e acompanhada de informação completa, onde todos os órgãos de combate à corrupção têm acesso à mesma informação constitui um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento económico e social do país.

a) O que tem sido feito, ou quais são os mecanismos, para que os administradores das instituições possam prestar contas ao Tribunal Administrativo, à Assembleia da República e à sociedade em geral?

---

---

---

b) No período de 2012 a 2016, qual foi o número de casos de prestação de contas? Essa informação está patente nos relatórios anuais de avaliação de desempenho do país? Evidências.

---

---

---

7. No que se refere ao desempenho competente e resultados significativamente positivos dos órgãos de controlo interno, no domínio de combate à corrupção financeira nas instituições públicas, requiere que os mesmos gozem dos três níveis operacionais, nomeadamente organizacional, independencia financeira e independencia funcional.

a) Como avalaia o nível de competência dos profissionais de controlo interno? Quais são os critérios para a sua selecção? Se podia apresentar dados concretos, evidências.

---

---

---

b) Existe independencia financeira e funcional no seio do seu órgão, como?

---

---

É tudo.

**Muito obrigada pela sua disponibilidade na provisao de informacao.**





## **ANEXOS**

**Anexo 1: Informação Anual do Procurador-Geral da República à  
Assembleia da República (Maio 2012)**

**Anexo 2: Informação Anual do Procurador-Geral da República à  
Assembleia da República (Abril 2013)**

**Anexo 3: Informação Anual do Procurador-Geral da República à  
Assembleia da República (Abril 2014)**

**Anexo 4: Informação Anual do Procurador-Geral da República à  
Assembleia da República (Maio 2015)**

**Anexo 5: Informação Anual do Procurador-Geral da República à  
Assembleia da República (Junho 2016)**